

# Reorientación del estudio comparativo de los sistemas administrativos

E. Philip Morgan y James L. Perry  
(Traducción de Rafael Feito)

Desde que hace un siglo apareció el estudio formal de la administración pública y su subcampo, la administración del personal público, una institución, el sistema administrativo, ha recibido más atención que cualquier otra. Del mismo modo que el poder y la política son el núcleo de la ciencia política, y la organización social el núcleo de la sociología, se podría argumentar convincentemente que el sistema administrativo es el núcleo de la administración pública. De entre todas las unidades analíticas estudiadas en la administración pública, el sistema administrativo es quizá el único no compartido con otras ramas de la ciencia social.

Dada esta centralidad, tanto para la administración pública y la administración del personal público, el sistema administrativo debería ser el objeto del desarrollo intensivo de la teoría. La realidad es muy diferente y hay que subsanarla. Un componente de cualquier estrategia para mejorar la teoría y la investigación con respecto al funcionariado es el análisis comparativo. Nuestra idea del término comparativo trasciende las connotaciones tradicionales de la comparación entre naciones. Por análisis comparativo entendemos la realización de comparaciones entre las subdivisiones políticas dentro de un determinado país como entre Estados nacionales. El análisis comparativo es imprescindible para el desarrollo de la teoría y la evaluación del progreso. Por lo tanto, proporcionará una mejor comprensión de los sistemas administrativos a lo largo de un continuum desde las comparaciones intrapolíticas a las comparaciones entre distintas políticas.

Este artículo mantiene una orientación que las anteriores aproximaciones al estudio comparativo de los sistemas administrativos habían limitado y sugiere nuevos caminos para las futuras teoría e investigación. En la primera sección, definimos lo que entendemos por sistemas administrativos y discutimos algunas de las razones para construir una teoría acerca de ellos. En la siguiente sección, identificamos limitaciones específicas del estado actual de la investigación comparativa acerca de los sistemas administrativos y cómo podemos proceder en el futuro. Las recomendaciones investigadoras quedan ilustradas por tres marcos conceptuales que vinculan, de diferentes maneras, las nociones de Estado, el sistema político y la administración.



## Definición y racionalidad

**P**or administración normalmente se ha entendido aparato estatal, el cual es responsable de las autoridades constitucionales de un país o de otras jurisdicciones políticas. Por ejemplo, Jackson (1987: 17) escribe:

Es un sistema que opera de acuerdo con la legislación administrativa, que a su vez, se ajusta a la legislación constitucional. Por lo tanto, es el aparato estatal el lugar donde el aparato público o semi-público ejerce sus poderes de manera compatible con los requisitos de su posición, siendo esta posición compatible con la constitución.

Más allá de este significado tradicional, ¿en qué consiste la administración pública? Sin duda el sistema administrativo debe analizarse en términos de su núcleo técnico, es decir, su función básica y la tecnología de los instrumentos administrativos con los que lleva a cabo tal función: a saber, el control de los instrumentos administrativos del Estado. Pero las propiedades multidimensionales de esta función esencial inmediatamente nos conducen a materias de complejidad estructural. Además, hay otras funciones que cumplen los sistemas administrativos que generan cuestiones de nivel macro. En determinados países la administración puede ser la única organización moderna y de este modo sirve como símbolo principal de la identidad nacional. También puede ser la única organización del país que goze de credibilidad exterior en lo que se refiere a integridad o competencia profesional. Internamente, la administración podría ser contemplada como un ente que asume diferentes responsabilidades dependiendo del país y de su configuración. Algunos grupos piensan que la administración es la custodiadora global del bienestar social; otros la contemplan como el principal camino hacia el poder y el prestigio. Otros la contemplan como el centro estructural de la obligación social, en el entendimiento de que el Estado o los recursos públicos han de satisfacer las ventajas familiares o personales de quienes ocupan posiciones en su interior, considerándolo como algo natural y consecuencia lógica de la prestación pública.

Considerando la complejidad potencial, será de utilidad emplear una definición general de los sistemas administrativos de modo que no se excluyan aquellos que puedan no conformarse a nuestras nociones *a priori*. El término «sistema administrativo» será utilizado en este artículo

para referirse a *la institución mediadora autorizada por las normas constitucionales que moviliza los recursos humanos al servicio de los asuntos públicos del estado en un territorio dado*. La definición sugiere que los sistemas administrativos son estructuras que actúan como puentes entre la política o Estado y los órganos administrativos específicos. La lógica del sistema administrativo se deriva de las normas constitucionales, es decir, las opciones colectivas gobiernan y definen relaciones entre los gobernantes y los gobernado (Kiser y Ostrom, 1982). La definición también implica que la preocupación dominante de los sistemas administrativos supone recursos humanos.

¿Cuáles son los beneficios instrumentales del fortalecimiento de los sistemas administrativos? El primero es que tal teoría realzaría la comprensión de las relaciones que hay entre la política, el sistema administrativo y las operaciones administrativas. Una mejor teoría ayudaría a explicar cómo los sistemas administrativos amortiguan e integran la administración en el entorno circundante.

Una mejor teoría relativa a los sistemas administrativos tiene importantes implicaciones prácticas potenciales. Hoy en día la conciencia de la reforma administrativa es casi universal, tanto en las economías industriales de mercado y en sus equivalentes socialistas como en los países en vías de desarrollo no industrializados. Las razones son múltiples: una percepción pública de que el propio gobierno está haciendo cosas indebidas o cosas que ya no se le debería permitir hacer; que la burocracia civil hace mal las cosas que tiene que hacer; que el personal público ha corrompido el sistema al explotar los recursos colectivos en beneficio propio. A veces el uso de la expresión «reforma administrativa» es una fórmula que oculta una reforma política más amplia o la organización y administración de los cambios necesarios en la actuación pública exigida por los banqueros favorables al «ajuste estructural» en los países pobres. Las teorías explicatorias de los sistemas administrativos ayudan a facilitar las opciones de la reforma.

## Limitaciones de la investigación comparada referida a los sistemas administrativos

Esta sección explora las limitaciones de la teoría y recomienda direcciones alternativas. Se discuten dos limitaciones generales de la investigación anterior: 1) ha fracasado en el desarrollo de una teoría que explícitamente diferencie los sistemas administrativos de otras instituciones, y 2) ha carecido de núcleo sistemático.

## Carencia de una teoría centrada explícitamente en los sistemas administrativos

La mayor parte de la teoría que informa la investigación acerca de los sistemas administrativos está enraizada en la ciencia política y en el movimiento de administración comparada de los cincuenta y los sesenta. La administración comparada se ha centrado fundamentalmente en la burocracia como su constructo fundamental y, por lo tanto, las conclusiones teóricas deben inferirse de esta investigación. Desgraciadamente, este cambio, excesivamente centrado en la burocracia en la literatura sobre administración comparada permite pocas inferencias significativas acerca de los sistemas administrativos.

Tal y como sugieren Aberbach y Rockman (1987) el significado de la política en la investigación en la administración comparada es bastante ambigua. Es así como el término burocracia se ha utilizado de un modo ambiguo. El título de un artículo de Fred Riggs (citado en Riggs, 1980) resume el problema: «La palabra burocracia es capciosa». La palabra burocracia ha sido utilizada en la literatura de la administración comparada para describir una unidad organizativa particular, un sistema administrativo completo, o alguna combinación de los dos. Algunas de las definiciones son muy idiosincráticas. Heady (1984), por ejemplo, adopta un enfoque estructural en la administración comparada utilizando el término burocracia como un mecanismo primario para organizar y delimitar la comparación de las administraciones de diferentes Estados. Sin em-

bargo, limita la definición de la burocracia a tres rasgos estructurales: jerarquía, especialización y competencia, y excluye de su consideración todo, excepto los altos funcionarios, es decir, los burócratas que se encuentran en posiciones altas o intermedias.

La investigación basada en hipótesis permite captar la relación entre los sistemas administrativos y sus entornos (Heady, 1984; Heper, Kim y Pai, 1980). Heady ha argumentado que el tipo de régimen político es fundamental para determinar el comportamiento político de las administraciones. Pero no se ha especificado claramente la naturaleza precisa de las relaciones régimen-burocracia (Heper, Kim y Pai, 1980; Riggs, 1980). En un estudio sobre el papel que juegan los regímenes políticos en la determinación de las orientaciones políticas de los funcionarios de élite en Turquía y Corea del Sur, Heper, Kim y Pai (1980) concluyeron que las diferencias en las tradiciones burocráticas de los dos países eran más útiles para explicar los distintos roles de los funcionarios que las diferencias de régimen político.

En un comentario subsiguiente al estudio de Heper, Kim y Pai, Riggs (1980) criticaba su interpretación de sus escritos anteriores. Riggs argumentaba que la literatura existente referida a la administración comparada no ofrece una visión consistente de la relación entre el tipo de régimen político y el comportamiento burocrático. Reformuló las hipótesis de Heper *et al.* basadas en la interpretación de la literatura y, volviendo a aplicar los datos de las entrevistas, halló un apoyo general a sus hipótesis revisadas. Riggs concluyó que el tipo de régimen, las tradiciones históricas y otras muchas variables son necesarias para explicar el comportamiento burocrático en un país dado.

El debate Riggs-Heper *et al.* es indicativo del limitado consenso y la escasa claridad que rodea a la comprensión de las relaciones entre los sistemas administrativos y los sistemas constitucionales de los que forman parte. El problema es atribuible tanto al uso excesivo del concepto de burocracia como a la imprecisa estratificación de las relaciones régimen-burocracia. El resultado es que nuestro conocimiento con respecto a los sistemas administrativos está subdesarrollado.

Otro subproducto de la confianza histórica en la teoría de la administración comparada, la cual tendía a incluir la cuestión de los sistemas administrativos en la problemática de la burocracia, ha sido la ausencia de progreso en el desarrollo

conceptual y los instrumentos de medida. Las ideas básicas con respecto a los sistemas administrativos, entre ellas las de la neutralidad y las de la politización, no han evolucionado en el seno de conceptos teóricos bien definidos, conceptos que se hayan operacionalizado significativamente. Algunos conceptos, como el de neutralidad, se refieren a normas y conductas que varían tremendamente en función de los distintos sistemas administrativos (ver, por ejemplo, Lall, 1958; Bagchi, 1972; Rajapalan, 1977), reflejando la ambigüedad subyacente a un concepto aparentemente bien comprendido y utilizado con entera normalidad. De modo similar, los debates referidos a la apertura o representatividad de los sistemas administrativos han tendido a concentrarse en estrechas consideraciones tales como la estructura de las carreras jerárquicas más que en procesos más generales e influyentes, vg., la socialización (Koh, 1985).

Una excepción a la carencia de conceptos teóricos es el esfuerzo de Jain (1974) para especificar las dimensiones de la neutralidad. Basándose en el anterior trabajo de Caiden (1971), conceptualizó la neutralidad en función de cinco dimensiones:

1. El grado de influencia del proceso de adopción de decisiones;
2. El grado de separación del ejecutivo con respecto a la burocracia;
3. La extensión de la interferencia política en el trabajo de los funcionarios;
4. El grado de implicación en la política;
5. La extensión de la confianza que el público concede a la burocracia.

Aunque no somos aún conscientes de la medida operacional desarrollada por el estudio de Jain, la claridad y especificidad representada por su definición tiene que ser incorporada en una investigación más comparativa sobre los sistemas administrativos.

## Carencia de un núcleo sistémico

**P**or carencia de núcleo sistémico entendemos que las partes constitutivas de los sistemas administrativos (vg., funcionarios de élite, sistemas de reclutamiento), más que el sistema como un todo, reciben una desmesurada atención investigadora. Esta aten-

ción concedida a las partes constitutivas responde a lo que Aberbach y Rockman (1987) llaman lógica funcionalista, es decir, al hecho de centrarse en los equivalentes funcionales entre los distintos gobiernos. A los elementos equivalentes funcionales de los sistemas administrativos se les ha prestado mucha atención en la investigación comparada, mucha más que a los enfoques holísticos. Por ejemplo, hay una acendrada tradición en la investigación comparada para estudiar a los funcionarios de élite (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981; Suleiman, 1984; Koh, 1985) debido al importante papel que estos funcionarios desempeñan en las decisiones políticas, su relación con los políticos, y, en alguna medida, la facilidad para detectar aisladamente las actividades de los funcionarios de élite. Esta tendencia a centrarse en los funcionarios de élite impide captar la importancia en el desempeño de roles similares por parte del resto de los funcionarios e impide analizar los vínculos existentes entre el comportamiento de los funcionarios de élite y el grupo que los sustenta.

Otra manifestación de la carencia de un foco sistémico es el hecho de que los sistemas administrativos son considerados normalmente como un sistema político de jurisdicción personal, sin que se dé una investigación sustancial de otras características o significados. Esta orientación instrumental es comprensible a la luz de la promoción como mecanismos para reformar las políticas de personal. Pero en muchos sistemas políticos la relevancia de los sistemas administrativos es considerablemente mayor que los programas y políticas de personal. Los sistemas administrativos se pueden conceptualizar y estudiar como importantes instituciones mediadoras, como órdenes normativas y como símbolos políticos (March y Olsen, 1984). Desgraciadamente, estas perspectivas sobre el sistema social rara vez se investigan en profundidad en la literatura referida a los sistemas administrativos.

La perspectiva holística lleva al analista a estudiar tales fenómenos como relaciones entre la cultura pública y las instituciones (Aberbach y Rockman, 1987). Debería dedicarse más esfuerzo a la descripción de las características y configuraciones de los sistemas administrativos (Miller y Mintzberg, 1983). Por configuraciones entendemos agrupaciones naturales comunes entre los atributos que podrían utilizarse para describir los sistemas administrativos. Una de las aproximaciones más próximas a las configuraciones de los sistemas administrativos es la muy repetida

distinción entre los sistemas de «confianza» y de «mérito», distinción esquemática para describir determinadas características complejas o sistémicas. Estas configuraciones son burdas y limitadas. Por ejemplo, los distintos sistemas de confianza varían de uno a otro y también lo hacen a lo largo del tiempo en lo que se refiere a las normas que rigen la asignación de posiciones y los recursos de control (ver, por ejemplo, Van Riper, 1958), pero rara vez se reconocen estas diferencias analíticamente en la investigación empírica. Se podría hacer una observación similar en lo que se refiere a la profundidad del llamado sistema de méritos. Necesitamos, por lo tanto, desarrollar un lenguaje más preciso para describir y comunicar las propiedades y configuraciones de los sistemas administrativos.

## Resumen

La investigación comparada con respecto a los sistemas administrativos ha padecido la carencia de una teorización que se centrara explícitamente en los sistemas administrativos y la carencia de un núcleo sistémico. Estas críticas acarrearán unas sugerencias explícitas e implícitas para la futura investigación referida a los sistemas administrativos. Entre las sugerencias explícitas se encuentran las propiedades de los sistemas administrativos, las cuales son necesarias para que sean definidos más rigurosamente. Los sistemas administrativos deberían estudiarse más holísticamente, particularmente en relación con su entorno.

Implícita en la apelación para el estudio de las configuraciones de los sistemas administrativos es la necesidad de identificar sus atributos o propiedades. Aunque la identificación de todas las propiedades está más allá de las posibilidades de este artículo, es razonable concluir de los precedentes análisis críticos que los sistemas administrativos han de ser descritos en términos de por lo menos cuatro parámetros: reglas, estructuras, roles y normas. Estas propiedades representan una mezcla de categorías de los análisis tradicionales y de las investigaciones más recientes. Por reglas entendemos guías asignadas de conducta (Jackson, 1987) o constricciones que utilizan los sistemas sociales para estructurar los comportamientos (Ostrom, 1985). Las reglas reflejan el

conjunto de actividades esperadas de una persona que ocupa una particular posición social. Las estructuras representan las disposiciones organizacionales de los sistemas administrativos. Las normas implican valores internos al sistema, las cuales constituyen el fundamento de las reglas y de los roles. Proponemos que estas propiedades se conviertan en los cimientos de la teoría sobre los sistemas administrativos. La siguiente sección ilustra, de un modo general, cómo pueden utilizarse estas propiedades para describir las configuraciones particulares de los sistemas administrativos.

## La aplicación de una perspectiva alternativa

Dado que los sistemas administrativos están relacionados íntimamente con el Estado y el resto del sistema político (o constituyente), buscamos formulaciones teóricas en las que situar el análisis de los sistemas administrativos. Esta búsqueda nos condujo a la elaboración de una serie de marcos que respondían a diferentes fundamentos lógicos abarcando los elementos básicos de la política. La cuestión central a la que conduce la discusión es: ¿Cuáles son los fundamentos lógicos que vinculan la administración, otras instituciones de gobierno y el Estado? Necesitamos esclarecer si estamos comprendiendo el significado de la articulación particular del sistema administrativo en escenarios particulares.

Por ejemplo, donde efectivamente el sistema administrativo es el guardián del Estado en un entorno de inestabilidad endémica, ¿cuál es exactamente el papel que desempeña el sistema administrativo en esta labor de custodia? Es decir, ¿cuáles son las funciones que está cumpliendo que podrían ser cumplidas por otras instituciones políticas (más estables) en otro lugar o en otras ocasiones? Y, ¿cómo (vg. de acuerdo con qué reglas, roles, estructuras y normas) está cumpliendo el sistema administrativo su función (es)? ¿Cómo consigue mantener su autonomía? Estas cuestiones son importantes debido a que la alteración de cualquier aspecto del sistema administrativo, tales como las fuentes de reclutamiento, podrían ejercer una profunda influencia sobre las decisiones políticas.

## La influencia de la administración sobre la política trascendental

**P**or política trascendental aquí nos referimos a una construcción teórica de tipo sociológico, no jurídica, en donde el Estado domina a la sociedad civil. Las decisiones básicas se adoptan independientemente del sistema de gobierno y de la burocracia estatal (Harper, 1985). El consenso es algo impuesto; el conflicto se suprime o maneja, no se resuelve.

En su forma extrema esta política se caracteriza por el personalismo, en el sentido de que la administración es el instrumento personal del príncipe. Las reglas son personales y arbitrarias; hay poca institucionalización. La lealtad a la persona del gobernante es el principio dominante para los funcionarios (Heper, 1985: 104). Las formas antiguas de esta política incluyen a la China imperial y a Japón Tokugawa. Un ejemplo contemporáneo sería la Uganda de Idi Amin.

En las formas más moderadas de política trascendental el Estado no está del todo institucionalizado alrededor de las normas personales. El Estado puede fundamentarse en un príncipe, pero las reglas gozan de una justificación «natural» por sí mismas. Esto sitúa la conducta del príncipe en un marco codificado, de modo que la arbitrariedad total desaparece. Los funcionarios son como máquinas; son dirigidos sin discreción. En el siglo XVIII en Francia y en el XIX en Prusia los funcionarios se veían a sí mismos como agentes de un Estado neutral. Provenían de medios sociales privilegiados, pero no actuaban como una clase o en función de intereses políticos. Más bien actuaban cumpliendo las reglas de las instituciones del Estado (Heper, 1985: 195).

Uno de los rasgos característicos de la concepción sociológica es que el núcleo del Estado puede cambiar. La herencia bonapartista en Francia se cita muy frecuentemente a este respecto, en donde el Estado pasó de la figura del monarca a la de la administración (*la fonction publique*). El papel histórico de la administración como encarnación y guardián del Estado ha sido muy importante en este siglo tal y como lo reflejó la fragmentación entre los partidos políticos, fraccionamiento que refleja la ausencia de un consenso nacional. Además, Heper ha argumentado que el núcleo del Estado puede centrarse en un partido,

como ocurrió en la República Federal de Alemania tras 1949 en donde «los partidos desempeñan responsabilidades constitucionales» (Heper, 1985: 106).

Sin embargo, en el fondo, el papel de la administración en casi todas las políticas trascendentales modernas y moderadas es contribuir a la estabilidad e identidad del Estado frente a los conflictos persistentes. En cualquier ocasión la administración debe sustituir a un partido o sistema electoral paralizado. De acuerdo con ello, algunas doctrinas prestan atención al reclutamiento, estratificación y conducta de tales instituciones. Esta doctrina puede llegar a influir sobre el comportamiento de la administración mucho después de que se haya alterado el tipo de consenso que promueve. Por ejemplo, a pesar de los sesenta años de sistema republicano la administración turca todavía se comporta como si fuese el guardián del Estado, derivando tal comportamiento de los tiempos octomanos. Aunque en alguna medida esto se ha mitigado gracias a la experiencia republicana, ese interludio se ha caracterizado por el conflicto entre partidos y las intrusiones militares en el gobierno civil, lo que sólo sirve para subrayar este punto. Esto es importante porque muestra que puede haber conductas significativas, o propiedades de estructura, o sistemas administrativos que no son explicables por medio de simples correlaciones con el régimen político.

## La influencia de la administración sobre la política instrumental

**M**ientras que la política trascendental refleja una doctrina de gobierno *para* el pueblo, la política instrumental se caracteriza por ser un gobierno *de* la sociedad civil. Los objetivos de la sociedad se establecen a través de la interrelación entre las instituciones civiles, principalmente por las instituciones políticas y administrativas más o menos representativas las cuales recurren al consenso en la resolución de conflictos para los temas fundamentales. Lo básico son los vínculos entre las decisiones y los resultados. «El propósito de las acciones se encuentra en sus resultados, y el principio organizativo del sistema político es la asignación de

recursos escasos para resolver conflictos de intereses» (March y Olsen, 1984: 741).

Hay por lo menos dos interpretaciones teóricas de la política instrumental. Una de ellas concibe la acción como una elección basada en valores y expectativas. Esta es la utilidad clásica de la metáfora de la maximización en la cual los propios valores son datos, dirigidos exógenamente. Las instituciones son relevantes en la medida en que realzan o inhiben la conducta asignadora «racional»; y los instrumentos de la administración pública se basan en una lógica de intercambio de mercado. Desde esta perspectiva, el proceso administrativo está fundamentado en una regla esencialmente no temporal y a-histórica. Esto significa que la cuestión relevante se convierte en «¿cuáles son las reglas?» en lugar de «¿de dónde proceden las reglas?» (Harmon y Mayer, 1986: 281).

Independientemente de la complejidad de la... conducta humana, los procesos históricos se asumen para eliminar las reglas de comportamiento que no suponen soluciones para una optimización apropiada de los problemas. De este modo, una predicción basada en la resolución del problema de la optimización preverá correctamente el comportamiento, independientemente de si los actores implicados formulan o resuelven este problema explícitamente» (Friedman, citado en March y Olsen, 1984: 470).

¿Qué papel desempeña la administración en la optimización? ¿Cómo contribuye la administración al establecimiento de objetivos, la producción y distribución de bienes públicos y la resolución de conflictos en un contexto de maximización de la utilidad individual? En principio, el gobierno se organizaría en función del criterio de la maximización de la eficiencia, vg., la utilidad del consumidor o del ciudadano... Presumiblemente la administración prestaría competencia técnica, descentralizada, y «en la medida en que los ciudadanos efectúen directamente opciones políticas y organizativas (a través del mercado), la necesidad y por tanto la posibilidad de una discreción administrativa se elimina» (Harmon y Mayer, 1987: 279). Esta lógica pura rara vez resulta evidente en el mundo empírico. Más realísticamente, las expresiones combinadas del «crecimiento desconexo» y del «ajuste mutuo de partidarios» captan las reglas que operan en esta forma de política instrumental. Sin embargo, más allá de tales formulaciones generales estos teóricos centrados en el mercado no se comprometen explícitamente en la práctica de la administración o en la organización de las agencias públicas.

Esto nos lleva al segundo marco conceptual que implica la complejidad política a lo largo de la historia. Se basa en un conjunto de estructuras políticas que definen conjuntos de reglas, roles, normas e instituciones en las que la acción es la expresión de deberes y obligaciones. «En una metáfora del deber, asumimos que los actores políticos asocian ciertas acciones a ciertas situaciones por reglas de adecuación» (March y Olsen, 1984: 741). La fuente de estas reglas es una doctrina que, en el caso de las democracias occidentales, consiste en un conjunto de valores que evolucionan históricamente, los cuales dependen de la interrelación de las instituciones políticas y administrativas para su resolución temporal. Estos valores incluyen, *inter alia*, la igualdad, el orden y la comunidad así como la eficiencia. Esta atención ilumina el proceso por el que «la historia es codificada en reglas e instituciones...» (March y Olsen, 1984: 741).

La responsabilidad para ejecutar la política pública es la característica primaria que define la relación entre la burocracia y el sistema constitutivo. En tal sistema la administración no trata de sustituir al sistema político. Descansa sobre la América de Wilson de comienzos de siglo. Pero la metáfora del «deber» no está definida completamente por una administración «responsable» en la historia de América. Desde la era de Andrew Jackson la «representatividad» ha apostado por el «deber» de la administración. En la década de los treinta del siglo pasado fue la representación de los políticos en el poder (desposos); mientras que en la América de los sesenta adoptó el significado de representar a aquellos que habían sido excluidos o carecían de poder. El caso americano puede resultar esclarecedor en la medida en que la tensión sobre la obligación de la administración así como entre el ejecutivo y la ciudadanía (a través de los representantes elegidos) ha continuado a lo largo de lo que ahora podemos llamar el sistema intergubernamental especialmente a medida que se expande la entrega de servicios centrados en el cliente en el periodo posterior a la guerra. Proporciona un significado comparado a la cuestión que Robert Jackson (1987) plantea como una posible guía para promover estos procesos en los países en vías de desarrollo: ¿cómo puede acceder a la institucionalización una «burocracia constitucional» que opera en un equilibrio dinámico con las instituciones políticas?

Podría ser muy interesante reinterpretar los

sistemas administrativos en términos de la lógica de estos procesos históricos. Sea esta lógica instrumental la del mercado o algún conjunto de reglas autoritarias, estamos interesados en la dinámica del sistema administrativo en la consecución de objetivos, la construcción del consenso y la asignación de recursos. ¿Existen parámetros en los que la metáfora del mercado se aplique contra la autoridad constituyente? Diamant y Blank (1969) plantearon esta cuestión hace casi veinte años. Esta y otras cuestiones precisan esclarecerse analizando el estado federal (vg., Estados Unidos, Canadá, Alemania Federal, Australia) por medio de estudios comparativos.

### La influencia de la administración sobre el proceso o en la política simbólica

Una reciente investigación de la importancia de las instituciones y de su fundamentación en valores incluidos en la ley es una reacción a la política instrumental. Empíricamente, parece que centrarse sólo en los resultados es insuficiente para explicar satisfactoriamente las opciones colectivas. La política no es la única instancia desde la que se adoptan decisiones racionales. «Muchas veces el placer está en los procesos» (March y Olsen, 1984: 742).

De este modo, si la política es importante por su valor simbólico, si representa importantes rituales sociales, (a) lo que sucede podría ser tan importante como lo que de hecho ocurre; y (b) lo que pueda suceder (resultados) es legítimo. Dicho de otro modo, como March y Olsen perspicazmente señalan el ritual social de los procesos, los cuales pueden ser terriblemente ineficientes, pueden dar una aura de virtud y necesidad a todo cuanto suceda.

Si la política, y por extensión la implementación de la política, es importante por sí misma, no lo es tanto por sus resultados. ¿Cuál es el papel de la administración en la política simbólica? ¿De qué modo contribuyen las instituciones, reglas y procesos de la administración pública a la legitimación de lo que ocurre? Muchos gobiernos africanos se enfrentan a expectativas acerca de cómo se podrían utilizar los recursos y la estructura del Estado para satisfacer en forma moderna los valores tradicionales de la obligación social.

De este modo, al menos a corto plazo, el resultado simbólico es un dispositivo para la movilización y la cooptación, convirtiéndose en un sustitutivo para las mejoras. Lo que precisamos esclarecer es cómo se refleja esto en las prácticas actuales de reclutamiento, la definición de tareas, los incentivos, el comportamiento funcional y su relación con los resultados.

Para ilustrar esto, en muchos países pobres la unidad de planificación es quizá la única instancia gubernamental en la que la racionalidad tal y como lo entienden los economistas occidentales prevalece realmente (Boyle, 1984). En las demás instancias, sea en las juntas directivas o en los altos cargos ministeriales tales como los de agricultura o educación las prácticas sociales desplazan la racionalidad instrumental que asociamos con las estructuras administrativas formales. Esto se ve fácilmente en la frecuente recomendación de reducir las retribuciones del sector público por razones de eficiencia administrativa. Pero normalmente este tipo de admoniciones son ignoradas o enmascaradas debido a la importancia de la utilización política del empleo público (Leonard, 1983). Para el instrumentalista esto podría ser concebido como muy ineficiente, si no corrupto, pero representa un orden normativo en el que la administración juega un papel fundamental.

De nuevo, es importante observar que rara vez se dan procesos puros o políticas simbólicas dado que la mayoría de los regímenes tiene algunas preocupaciones instrumentales más allá del puro mantenimiento del poder. Además cuando existen pueden ser sólo momentáneas, vg., el Irán revolucionario de 1979 el cual rápidamente se ha hecho más pragmático para poder hacer frente a una guerra moderna. Pero es igualmente importante observar que estas preocupaciones no son exclusivas de los países en vías de desarrollo. Las recientes críticas, tanto políticas como intelectuales, a los EE.UU. se expresan en un lenguaje que sugiere que buena parte de las discusiones y energías se expresan en un proceso a expensas de lo esencial. Un estudio reciente ofrece una interesante crítica:

«Una revisión de la literatura de política institucional revela una fuerte preferencia por los criterios de procedimiento o por aquellos que caracterizan el proceso de gobierno. Los analistas de política institucional rara vez se preocupan por los impactos de la política sustantiva o por los procesos de reforma. Más bien se centran en criterios tales como la coordinación, el liderazgo, el pluralismo, la participación, la eficacia administrativa, la representación...» (Gormley, 1987: 155-156).



¿Cuáles son los valores sustantivos que según se afirma son desplazados por el énfasis en el proceso? Incluyen: la igualdad, la libertad, la intimidad, la integración en la comunidad, la actualización, el equilibrio ecológico y la estabilidad familiar, entre otros. Un argumento ilustrativo es el siguiente:

¿Deben los ayuntamientos facilitar el acceso de la ciudadanía a ámbitos decisionales a través de frecuentes audiencias públicas, de representación de personas no expertas, y de una fácil revisión de los procesos judiciales? Un estudio que muestre que tales medidas facilitan la participación ciudadana y realzan la confianza del pueblo en el proceso gubernamental podría convencer a los políticos acerca de la conveniencia de tales reformas. Pero la participación ciudadana en las zonas de disputa puede promover la exclusión de zonas de decisión y la discriminación racial... Si las distintas formas de participación ejercen diferentes impactos, ¿tales impactos deberían tenerse en cuenta? (Gormley, 1987: 157).

¿Cuál es el papel de la administración en esta tensión entre los valores que subyacen a los procesos y los que subyacen a los resultados? Este tipo de cuestiones serían aclaradas a través del estudio de la administración en las políticas caracterizadas por el proceso o por la lógica simbólica.

## Conclusión

Nuestra llamada en favor de una reorientación comparativa en el estudio de los sistemas administrativos tiene por objeto situarlo directamente en el análisis institucional moderno (Gormley, 1987; Jackson, 1987; Kiser y Ostrom, 1982; March y Olsen, 1984). Las sugerencias que hemos hecho empiezan a conducirnos por este camino.

Como ocurría en el caso del tipo ideal, pocos casos empíricos se ajustan clara y exhaustiva-

mente a cualquiera de los tres marcos. Sin embargo, no constituyen un marco heurístico para la investigación comparativa. La prioridad investigadora es desarrollar una nomenclatura que facilite la descripción y el análisis de los sistemas administrativos. Como se señaló antes, la terminología existente es casi siempre ambigua, vg., «burocracia», «neutralidad», centrada de modo casi exclusivo en el funcionariado y limitada contextualmente. Además el nuevo lenguaje descriptivo debe ir más allá del lenguaje sociológico tradicional de la burocracia, vg., jerarquía, especialización y diferenciación.

A medida que desarrollamos una nomenclatura más rigurosa podemos especificar mejor las configuraciones globales y las funciones de los distintos sistemas administrativos. Con esto queremos referirnos al modo en que cuestiones tales como la cultura se reflejan en las instituciones de los sistemas particulares y en la interpretación conductual de normas tales como la neutralidad.

Los vínculos entre el sistema administrativo y otras prácticas exógenas y endógenas afectarán a su papel como determinador de las reglas, elemento de resolución de conflictos, mediador o manipulador de símbolos. ¿Hasta qué punto el propio sistema administrativo es el núcleo de la identidad nacional (en tanto que opuesta a otras instituciones políticas)? ¿Es la administración el principal mecanismo de movilidad social ascendente (status, clase), o es el depósito de la obligación social tradicional? ¿Es el sistema administrativo una institución mediadora de conflictos o es meramente un reflejo de las divisiones sociales que se dan en la sociedad civil? Tales cuestiones referidas al vínculo con otros procesos sociales sirven para permitirnos ir más allá de las simples recriminaciones referidas a la corrupción o a la eficacia políticas, y para desenmarañar los múltiples y dinámicos roles que desempeñan los sistemas administrativos.

## COLECCION HISTORIA SOCIAL

- DUNLOP, JOHN T. y GALENSO, WALTER  
**1 EL TRABAJO EN EL SIGLO XX**  
1985, 388 Págs.
- MONTGOMERY, DAVID  
**2 EL CONTROL OBRERO EN ESTADOS UNIDOS**  
Estudios sobre la historia del trabajo, la tecnología y las luchas obreras  
1985, 232 Págs.
- NIELFA CRISTOBAL, GLORIA  
**3 LOS SECTORES MERCANTILES EN MADRID EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX**  
Tiendas, comerciantes y dependientes de comercio  
1985, 336 Págs.
- SHORTER, EDWARD, y TILLY, CHARLES  
**4 LAS HUELGAS EN FRANCIA, 1830-1988**  
1986, 588 Págs.
- TAYLOR, ARTHUR J.  
**5 EL NIVEL DE VIDA EN GRAN BRETAÑA DURANTE LA REVOLUCION INDUSTRIAL**  
1985, 272 Págs.
- GORDON, DAVID M., EDWARDS, RICHARD, y REICH, MICHAEL  
**6 TRABAJO SEGMENTADO, TRABAJADORES DIVIDIDOS**  
1986, 340 Págs.
- EDWARDS, PAUL K.  
**7 LAS HUELGAS EN ESTADOS UNIDOS, 1881-1974**  
1987, 392 Págs.
- POLLARD, SIDNEY  
**8 LA GENESIS DE LA DIRECCION DE LA EMPRESA MODERNA**  
Estudio sobre la revolución industrial en Gran Bretaña  
1987, 360 Págs.
- NOBLE, DAVID F.  
**9 EL DISEÑO DE ESTADOS UNIDOS**  
La ciencia, la tecnología y la aparición del capitalismo monopolístico  
1987, 440 Págs.
- WILLIAMSON, JEFFREY G.  
**10 CAPITALISMO Y DESIGUALDAD ECONOMIA EN GRAN BRETAÑA**  
1987, 358 Págs.
- PALACIO MORENA, JUAN IGNACIO  
**11 LA INSTITUCIONALIZACION DE LA REFORMA SOCIAL EN ESPAÑA (1883-1924)**  
La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales  
1988, 608 Págs.

- CHANDLER, ALFRED D., Jr.  
**12 LA MANO VISIBLE. La revolución en la dirección de la empresa norteamericana**  
1988, 720 Págs.
- MAIER, CHARLES S.  
**13 LA REFUNDACION DE LA EUROPA BURGUESA. Estabilización en Francia, Alemania e Italia en la década posterior a la I Guerra Mundial**  
1989, 788 Págs.

### OBRAS DE PROXIMA APARICION

ASHFORD, DOUGLAS E.  
**LA APARICION DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR**

## COLECCION CLASICOS

- LAZARE, BERNARD  
**1 EL ANTISEMITISMO, SU HISTORIA Y SUS CAUSAS**  
1986, 260 Págs.
- 2 ENSAYOS FABIANOS. Escritos sobre el socialismo. Edición original de 1889**  
1985, 226 Págs.
- HAMMOND J. L., y BARBARA  
**3 EL TRABAJADOR DE LA CIUDAD**  
1987, 380 Págs.
- HAMMOND, J. L., y BARBARA  
**4 EL TRABAJADOR DEL CAMPO**  
1987, 416 Págs.
- HAMMOND, J. L., y BARBARA  
**5 EL TRABAJADOR ESPECIALIZADO**  
1987, 436 Págs.
- LORD BEVERIDGE  
**7 PLENO EMPLEO DE UNA SOCIEDAD LIBRE**  
INFORME II  
1989, 492 Págs.

### OBRAS DE PROXIMA APARICION

- LIPSET, SEYMOUR MARTIN, TROW, MARTIN A. y COLEMAN, JAMES S.  
**LA DEMOCRACIA SINDICAL.**  
La política interna del Sindicato Tipográfico Internacional
- LORD BEVERIDGE  
**SEGURO SOCIAL Y SERVICIOS AFINES**  
INFORME I
- SLICHTER, SUMNER H.  
**POLITICAS SINDICALES Y DIRECCION INDUSTRIAL**



Información y pedidos:

Centro de Publicaciones  
MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL  
Agustín de Bethencourt, 11  
28003 Madrid  
Teléf. 254 34 00 Ext. 3003  
233 01 06