

EL APOYO A LA TOMA DE DECISIONES EN LA ADMINISTRACION

Por MANUEL ARENILLA SAEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. PODER Y ADMINISTRACIÓN: 1. *Las políticas públicas como decisiones conformadoras*. 2. *El apoyo a la toma de decisiones como función administrativa*. 3. *Quién toma las decisiones*.—III. MODELOS DE RELACIÓN ENTRE POLÍTICOS Y ALTOS FUNCIONARIOS: 1. *La construcción de los modelos y sus características*. 2. *El modelo formal*: A) El tipo ideal. B) La formalidad en peligro. 3. *El modelo de sintonía horizontal*: A) La elite dirigente. B) El consenso completo. 4. *El modelo de sintonía vertical*: A) Las disfuncionalidades. B) El neocorporativismo funcional. 5. *Modelo de dominio político*: A) Los peligros de la burocracia. B) Burocracia y política. C) La lucha contra el adversario indispensable. 6. *Modelo de dominio burocrático*: A) El dominio de lo factible y de lo negociable. B) Burocracia, legitimidad y control popular.—IV. LA BÚSQUEDA DEL LIDERAZGO POLÍTICO: 1. *La necesidad de la dirección política*. 2. *El liderazgo político*.

I. INTRODUCCION

La realidad actual de las Administraciones Públicas evidencia que la aproximación a las mismas no se puede hacer sólo desde aspectos normativos o tradicionales. La racionalidad weberiana es apropiada para enfrentarse a problemas estructurados de una manera correcta, pero no para resolver, ni siquiera abordar, problemas complejos o estructurados de una manera enferma (1).

(1) CHISHOLM: «Ill-structured problems, informal mechanisms, and the design of public organizations», en LANE (ed.): *Bureaucracy and Public Choice*, Sage, 1987, págs. 76 y sigs. El propio concepto de burocracia de Weber, basado en la especialización y preparación profesional racionales, implica la estructuración funcional previa de los problemas; WEBER: *Escritos políticos*, I y II, Folios Ediciones, S. A., 1982, pág. 85.

Así, la aplicación del enfoque racional sólo es posible de forma generalizada durante la existencia del Estado liberal, con pocos actores y pocas prestaciones sociales.

El tratamiento de la Administración en la actualidad debe realizarse tomando como referentes el poder y su presencia en la sociedad (2). Esto nos hace centrar el tema en el estudio del sistema político, relacionando cada uno de sus elementos con la propia Administración. Así, ésta se hace más aprehensible al desproveerse del manto de lo inalcanzable y aséptico que suele caracterizar su estudio.

Tenemos de esta manera a un elemento del sistema político en interrelación activa con el resto. Pero no se trata sólo de un elemento más. Hoy día, la Administración hay que verla como la clave sin la que no se puede entender en su totalidad el sistema político (3). De ella surge la mayor parte de las acciones destinadas a estructurar a la sociedad, producir beneficios privados a los ciudadanos y hacer realidad o no las decisiones tomadas en otras instancias políticas; en definitiva, su misión es la de vertebrar las capacidades y voluntades de todos los elementos presentes en un sistema político y en la sociedad (4).

Desde la perspectiva que se va a utilizar en este estudio, las decisiones y acciones son tomadas por personas que ocupan coyunturalmente una serie de posiciones de poder que se encuentran interrelacionadas. Las posiciones se refieren a núcleos de distinto carácter, bien sean ideológicas, de comunicación, económicas, hechos de poder o bien modificaciones del medio; las interrelaciones producen la circulación de las personas entre las elites ocupantes de las posiciones. Algunas de las posiciones se refieren a los medios necesarios para el mantenimiento de la estructura y las relaciones con las organizaciones sociales. Estas posiciones se sitúan en la cúpula organizacional, entendida como zona especializada de la estructura que estructura —estructurante— a

(2) WEBER: «En el estado moderno... [que consiste en el manejo diario de la Administración], se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil...» (*ob. cit.*, pág. 75. En el mismo sentido, en págs. 309, 312, 313 y 360). Así comienza BAENA DEL ALCÁZAR su *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos, 1988, 2.ª ed., pág. 23.

(3) WEBER plantea a la burocracia como copartícipe del poder o como el poder del Estado, según se realice una política positiva o negativa (*ob. cit.*, págs. 94 y 110); PAGE: *Political authority and bureaucratic power*, Harvester, Wheatsheaf, 1988, pág. 1; CAPO (*Ciencia política y Derecho. Otro encuentro*, Barcelona, PPU, 1990, pág. 23) recoge la opinión de GREMION: «Cada vez es menos legítimo considerar la Administración como un órgano del sistema político. Cada vez más, ella misma es un sistema político.»

(4) Implícito en WEBER, al ligar la consecución de los objetivos políticos al aparato burocrático y otorgar el monopolio de la dominación al Estado (*ob. cit.*, págs. 108 y 314).

la sociedad. Una serie de estas posiciones están ocupadas por la Administración Pública. La naturaleza de estas posiciones no permite que se las defina como simplemente políticas o administrativas. La discusión entre los límites de la esfera política y de la burocracia se difuminan así de forma evidente (5).

La variabilidad de actores, atendiendo a sus orígenes y metas, y de escenarios teóricos de decisión, considerando el grado de certidumbre y de consenso, ha llevado desde un principio a los teóricos de la Ciencia Política y a los de la Ciencia de la Administración a plantear una parte de modelos basados en construcciones intelectivas más que en los hechos. Así, son ya clásicas las construcciones de Weber. No obstante, en los últimos años se observa el interés de los científicos de la Administración por validar las teorías del maestro. Por ello han proliferado estudios de gran interés por su solidez empírica.

El presente trabajo se encamina a ordenar las aportaciones más recientes en el campo del estudio de las interrelaciones entre los políticos y los altos funcionarios. Para ello se elaborarán cinco modelos, que girarán en torno al eje del liderazgo político, tal y como lo consideraba Weber (6).

II. PODER Y ADMINISTRACION

1. *Las políticas públicas como decisiones conformadoras*

La Ciencia de la Administración se ha interesado desde su inicio por la relación entre políticos y burócratas y por el papel de éstos en el entramado socioeconómico. Ha entrado en detalle en el estudio de determinados fenómenos de la Administración desde perspectivas alejadas del todavía dominante enfoque jurídico. Cuando ha hecho esto ha mostrado el vasto campo de trabajo que se abre al aplicar un enfoque especializado y alejado de una visión limitada a garantizar los derechos del ciudadano ante las actuaciones públicas.

Por otra parte, el actual enfoque de las políticas públicas pretende profundizar en las decisiones, actores, implementación, ejecución y evaluaciones de cada una de las actuaciones públicas, tanto desde posiciones descriptivas como prescriptivas. Esta visión suele considerarse como la más apropiada

(5) BAENA: «Apuntes de cátedra. Adopción de decisiones, políticas públicas y factores administrativos en las Administraciones Públicas, en *Curso de Ciencia de la Administración*, vol. II (de próxima publicación).

(6) Especialmente en su escrito «La política como vocación», en *ob. cit.*, págs. 308-364.

para tratar los problemas derivados de la toma de decisiones en la Administración Pública.

Baena hará un reparto de papeles entre la Ciencia Política y la Ciencia de la Administración respecto a las políticas públicas (7). A la Ciencia Política le estaría reservada el estudio de la conformación del sistema político, las redes de interrelaciones entre los diversos actores políticos y los aspectos relacionados con la política pura. A la Ciencia de la Administración se le reservaría el estudio de la confrontación entre políticos y funcionarios en la conformación de las decisiones, la fase de implementación y la de la ejecución.

El acercamiento a la teoría de las políticas públicas debe hacerse desde la base de una construcción teórica suficiente. El riesgo de caer en la enumeración de fenómenos observables desde los que deducir o inducir modelos o explicaciones pueden convertir a este enfoque en una mera técnica de pensamiento reposado sobre fenómenos fácilmente detectables (8). Por ello hay que partir de que el ejercicio del poder y de la política no sólo es un hecho de relación, sino también de estructura. La relación será la red de estructuras sociales entre las que destaca la Administración Pública. El hecho de estructura contribuye a la conformación de la estructura social, a las relaciones sociales y a la reproducción social, lo que, unido a lo anterior, lleva a una intrincada red de relaciones o de poder (9). La trascendencia de esto estriba en que la conformación estructural del poder es la que mantiene la sociedad integrada y en equilibrio, es decir, la que permite la pervivencia y la reproducción social. La Administración, junto a otras posiciones de la cúpula organizacional, es la encargada de esa pervivencia y de esa reproducción social.

La teoría expuesta explicaría la circulación de personas entre las elites y la politización de la Administración o la administrativización de la política. La variación entre una u otra tendencia depende de la cúpula organizacional y de lo que ella perciba como necesario para mantener el equilibrio y la integración social. El resultado de este entendimiento y de la coyuntura histórica determinada se plasma en el establecimiento y evolución de un sistema político concreto.

Lo anterior significa para Baena que una política pública tendría en su corazón una decisión conformadora, acompañada de las medidas administra-

(7) BAENA: «Apuntes de cátedra...». De su síntesis ha surgido el presente apartado.

(8) SUBIRATS (*Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, INAP, 1989, pág. 44) plantea la incapacidad de la Ciencia Política para elaborar construcciones empíricas sólidas.

(9) STOKER, en *The Politics of Local Government*, Londres, MacMillan Education, 1988, pág. 112, dirá que la autoridad local controla y manipula el entorno político local.

tivas necesarias para su seguimiento y ejecución, tomada por la cúpula organizacional con el fin de lograr la integración y el equilibrio. Esa decisión altera la estructura, las relaciones sociales y la reproducción social.

A lo expuesto se añadiría en este estudio que, junto a las decisiones conformadoras, se puede apuntar la hipótesis de que determinadas políticas se realicen con otros fines. De esta manera las dividiríamos en políticas puras y en las destinadas a la perpetuación o mantenimiento del grupo correspondiente en el poder. Esta división merecería un desarrollo posterior más profundo por las implicaciones evidentes que acarrea dentro del sistema político y de la sociedad.

2. *El apoyo a la toma de decisiones como función administrativa*

La Administración Pública puede estudiarse como producto del sistema político. Esta imagen fija facilita el estudio de los otros elementos del sistema al presumirse que todos ellos se encuentran inmersos dentro de una cultura política determinada. Con frecuencia este enfoque es el utilizado al aproximarse al estudio de la Administración desde los diversos intentos normativos. No obstante, la simplificación que genera obliga a prescindir de la dinamicidad de un elemento profundamente complejo e interrelacionado con la sociedad.

Por ello, la Administración se puede ver también como proceso en el que se realizan en la práctica las tareas políticas y se prestan servicios a los ciudadanos. Esto implica la desagregación de las tareas organizativas en una serie de funciones administrativas relacionadas con las fases de las políticas públicas: apoyo a la decisión política, regulación y control, ejecución o función operacional y función de mantenimiento u horizontal. A los efectos de nuestro tema, se va a desarrollar la primera de ellas.

En el apoyo a la decisión política se elabora y se prepara la decisión. Para ello se establece una serie de elementos de juicio que determinan la viabilidad de la decisión; se recolecta y se procesa la información necesaria; se estudian las repercusiones económicas y sociales; se hacen previsiones sobre la ejecución y también se hacen previsiones sobre la ejecución de alto nivel o implementación (10).

(10) BAENA: «Visión general de los recursos humanos. Los problemas de personal en las Administraciones Públicas», en el libro coordinado por ARENILLA *Los recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1990, págs. 32 y sigs.

Los sujetos que realizan las tareas descritas son los administradores públicos, en los que se incluyen los políticos y los altos funcionarios (11). De esta manera, tenemos a unos actores separados del resto de la organización y ubicados en la cúspide de la misma. Esta situación es la que permite el estudio de su comportamiento y sistemas de relación. Por ello, interesa conocer los sistemas de acceso a esa cúspide, la conservación en la misma y las conexiones que en ella se mantienen con el resto de la organización y con la sociedad.

De lo anterior no se debe deducir que existe una identidad entre los administradores (12). Más adelante se verá que la identidad es propia de uno de los modelos y que incluso en este caso ello es debido a las circunstancias de un entorno muy concreto. A los efectos de nuestro tema resulta del máximo interés afirmar que los altos funcionarios toman decisiones políticas en el seno del entramado directivo de la Administración. En una versión más purista se puede decir que la labor de los altos funcionarios en la toma de decisiones por los políticos es decisiva. Pero dado que esa función administrativa es la primera, condiciona al resto de las funciones y es la que determina la existencia de capacidad gerencial en las Administraciones Públicas (13).

3. *Quién toma las decisiones*

Parece admitido que tanto políticos como funcionarios dirigen los asuntos públicos conjuntamente (14). Más oscuro resulta la forma en que se produce la dirección. Admitir que el proceso decisonal fluctúa entre la cooperación y el conflicto, y que en el mismo cobra gran importancia la naturaleza de los actores, tampoco desvela el contenido de la relación políticos-altos funcionarios (15).

(11) Para BAENA, la distinción entre un alto funcionario y un burócrata reside en que aquél, que previamente ha sido un burócrata, ha llegado a la cumbre de los cuadros administrativos, por lo que está en condiciones de influir en la ejecución de la alta decisión política (en *Estructura de la función pública y burocracia en España*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1984, y en «Apuntes...»). No obstante, y a pesar de la significativa diferencia entre los términos, se van a utilizar, indistintamente, ambos, junto con el de funcionario, bien entendido que en todos los casos nos referimos a la noción de alto funcionario.

(12) Ambos, políticos y burócratas, están perfectamente diferenciados en WEBER: *ob. cit.*, págs. 88, 106, 108, 322-323 y 327.

(13) BAENA: «Visión...», pág. 35.

(14) WEBER: *ob. cit.*, págs. 75, 93 y 106; BAENA: *Curso...*, pág. 426; PETERS: *Politicians...*, pág. 277.

(15) SUBIRATS: *ob. cit.*, págs. 76 y 82-83.

La cuestión central a esa relación reside precisamente en las profundas diferencias que poseen las naturalezas de ambos actores (16). El resultado de la adopción de las decisiones fluctuará entre elegir medidas que se entienden que puedan ser eficaces y con éxito o entre medidas que resulten atractivas para el electorado (17). La cuestión parece así deslizarse a los fundamentos de la legitimidad de la acción de gobierno, que de esta manera no sería medida en términos de eficacia administrativa, sino en los de la rentabilidad política.

Por todo ello, centrar la relación entre políticos y funcionarios entre el conflicto o la cooperación empobrece el complejo vínculo existente entre ambas naturalezas y desvía el entendimiento de esa relación hacia el exterior del campo decisional (18). Lo cual no significa que lo externo no condicione decisivamente la forma en la que se adoptan las decisiones, sino que no se quiere prescindir de un factor no menos importante como es el comportamiento basado en la esencia que define a cada uno de los actores (19). Por ello quizá sea más propio entender la relación entre políticos y funcionarios de tipo simbiótico, de aprovechamiento mutuo.

En la línea anterior, los funcionarios tienen algunas ideas sobre el pensamiento y necesidades de sus políticos, y éstos conocen la disposición de sus funcionarios. Esto es lo que lleva a Page a desarrollar el concepto de «reacciones anticipadas», que constituye un importante factor de modificación de las preferencias de los funcionarios y de los políticos cuando se relacionan. De ahí que se pueda desarrollar una serie de escenarios en los que se establezca lo que el otro está dispuesto a querer y a aceptar (20).

(16) WEBER diferencia las tareas del político y las del funcionario: «Porque en las condiciones modernas la formación especializada es el supuesto indispensable del conocimiento de los medios técnicos para la consecución de los objetivos políticos. Pero el fijar los objetivos políticos no es asunto de especialización alguna, y la política no ha de decidirse el funcionario profesional exclusivamente como tal» (*ob. cit.*, pág. 108); ROSE: *Steering the Ship of State*, en su versión de la ponencia presentada en el Centro de Estudios Constitucionales, en diciembre de 1985, página 9. La versión definitiva está publicada en el *British Journal of Political Science*, núm. 17, 1987, 4, 409-433.

(17) ROSE: *ob. cit.*, pág. 11.

(18) Para WEBER, ambos actores mantienen una naturaleza simbiótica derivada de la naturaleza del político, al fundamentar ésta en tres cualidades decisivas: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. Esta última es la decisiva significa «capacidad para dejar que la realidad actúe sobre uno sin perder el recogimiento y la tranquilidad, es decir, para guardar la distancia con los hombres y las cosas» (*ob. cit.*, pág. 349).

(19) STOKER: *ob. cit.*, págs. 85-86, estudia el aspecto dinámico de las políticas internas de la Administración local y las estrategias y tácticas de influencia.

(20) PAGE: *Political...*, pág. 133.

En el mismo sentido se mueve Rose cuando plantea sus tres ecuaciones de interdependencia entre políticos y funcionarios (21). Para él, ambos tipos de actores se complementan, por lo que el resultado de la adopción de decisiones, o el dirigir los asuntos públicos, se plantea como una suma o un producto con dos factores:

$$\text{Dirección del gobierno} = \text{políticos} * \text{funcionarios},$$

donde la degradación de cualquiera de los dos factores produce una sustancial degradación del producto. También se puede expresar como un juego de suma cero donde uno de los grupos domina al otro:

$$\begin{aligned} \text{Dirección del gobierno} &= \text{políticos} - \text{funcionarios} \\ \text{Dirección del gobierno} &= \text{funcionarios} - \text{políticos}. \end{aligned}$$

Las tres fórmulas coinciden en la necesidad de los dos actores para que el resultado sea el mayor posible o que simplemente pueda producirse (22).

Junto a esta visión bastante realista de cómo funcionan las cosas en la cúspide nos encontramos con otra no menos verídica. La mayor parte de las actividades que se generan por la Administración responden a decisiones «preprogramadas» o realizadas mediante «piloto automático». Estas decisiones afectan a los grandes programas que constituyen el contenido del Estado del bienestar, a los procedimientos de las organizaciones del sector público y a los programas del gobierno diario que se adoptaron en el pasado (23).

De esta manera las grandes decisiones son limitadas, y en todo caso deben esperar un largo período para poder ser llevadas a cabo, normalmente más de una legislatura. Entonces se producirán cambios que en muchos casos no dejarán de ser más que epidérmicos o que afectarán sólo a una parte de las prestaciones de la Administración. En todo caso, lo más probable es que para entonces haya sido preciso implicar en la adopción de las decisiones a más actores de los dos tradicionales.

Lo anteriormente expuesto son malas noticias para los políticos, en especial para sus líderes. La probabilidad de frustración es elevada, aunque tanto más lo será el que la no consecución de los fines prefijados por el partido sea entendida como una rendición en manos de los funcionarios. Las buenas

(21) ROSE: *Steering...*, pág. 6.

(22) Por otra parte, esto no es ninguna novedad, ya que proviene de la distinción de WEBER entre política positiva y negativa (*ob. cit.*, pág. 93); BAENA: «Visión general...», pág. 34.

(23) ROSE: *Steering...*, pág. 7.

noticias provienen del hecho de que la legitimación del político, y su carrera, no se basan en la adopción de decisiones racionales o posibles, sino simplemente políticas (24).

Para Weber, la naturaleza de los tipos por él diseñados no conducen de una forma fatal al dominio de los burócratas sobre los políticos (25). El antídoto que aporta es la potenciación y ejercicio del liderazgo político (26). Sin embargo, los ingredientes del mismo han sido difíciles de encontrar en las épocas de crecimiento económico, lo cual deja abierta una puerta a la esperanza para la clase política de los próximos años.

III. MODELOS DE RELACION ENTRE POLITICOS Y ALTOS FUNCIONARIOS

1. *La construcción de los modelos y sus características*

La construcción de tipos puros puede resultar útil para conocer la naturaleza de los actores implicados en la toma de decisiones. Claro es que hasta ahora se ha simplificado el número de intervinientes en el proceso decisional. En ocasiones no se puede hablar de homogeneidad de intereses en el seno del grupo de los políticos ni dentro del grupo de los funcionarios. Es más, la fragmentación funcional es un hecho estudiado y conocido. Otro tanto ocurre con la más evidente división de partidos y la existencia de facciones más o menos organizadas en el seno de éstos.

(24) Esta afirmación se pega más a la realidad que en el planteamiento weberiano, más preocupado por la dimensión ética de la legitimidad o responsabilidad del político: «Toda acción éticamente orientada puede ajustarse [...] a la ética de la convicción o conforme a la ética de la responsabilidad. La una no implica lo opuesto a la otra. La primera implica obrar bien y dejar el resultado en manos de Dios, por ejemplo; la segunda insta a tener en cuenta las consecuencias previsibles de la propia acción» (*ob. cit.*, pág. 355). «La ética de la responsabilidad y la ética de la convicción no son términos absolutamente opuestos, sino elementos complementarios, que han de concurrir para formar al hombre auténtico, al hombre que puede tener vocación política» (*ob. cit.*, pág. 362).

(25) WEBER: «La mayor fuerza del funcionario consiste en la conversión, a través del concepto del secreto profesional del saber relativo al servicio, en un saber secreto, o sea, en un medio, en última instancia, para asegurar a la Administración contra los controles» (*ob. cit.*, pág. 107). Para WEBER, la permanencia es el elemento distintivo entre burocracia y política (*ob. cit.*, págs. 322-323). Sobre la ventaja burocrática, PETERS: «Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making», en LANE (coord.): *ob. cit.*, págs. 256-257; ROSE: «Giving direction...», pág. 216, y PAGE: «Comparing Bureaucracies», en LANE (coord.): *ob. cit.*, pag. 232.

(26) WEBER denominará al líder democrático «dictador plebiscitario» (*ob. cit.*, pág. 340) y definirá el carácter ético del liderazgo en las págs. 362 y 364.

Debido a lo anterior, resulta de interés construir diversos modelos de interrelación entre políticos y funcionarios que respondan a escenarios decisionales distintos. En estos escenarios habrá que perfilar el número e idiosincrasia de los actores, las características del modelo y su impacto en la sociedad y en el sistema político.

Las formulaciones que siguen a continuación son una adaptación de los modelos establecidos por Rose, Peters y Page. Todos ellos toman como referente al modelo formal de Weber. Se puede decir que el resto de los modelos son variaciones del mismo basadas en la incorporación de elementos propios de su teoría o de las críticas que la misma ha sugerido, como es el caso de las disfuncionalidades de Merton.

2. *El modelo formal*

A) *El tipo ideal*

Weber, cuando elabora su conocido modelo burocrático, no pretende describir la realidad, sino construir un tipo ideal de referencia para el estudio de las organizaciones burocráticas. La propia exigencia de unos condicionantes previos para que resulte el modelo prueba la contingencia del mismo y, por tanto, su carácter ideal, o no necesariamente relacionado con la realidad. En este sentido se pronuncia la doctrina más reciente, enmendando los errores atribuidos al autor alemán en épocas pasadas y que, todo hay que decirlo, han ayudado en alguna medida al perfeccionamiento y complemento del modelo original (27). No se trata ahora de establecer las características de un modelo conocido, sino de constatar su vigencia (28). Se puede decir que el modelo formal es el más generalizado en la mente de los ciudadanos corrientes. Ello es así no tanto porque piensen que ésa es la realidad que se produce en el seno de nuestras organizaciones públicas, sino porque es el que se toma como referente ideal ante cualquier desviación o queja sobre el poder de los burócratas.

El modelo ha funcionado tras su primera enunciación como prototipo de la legitimación democrática, esto es, como ejemplo de supeditación de los intereses funcionariales a la legitimidad política. Por ello, la mayor parte de las reformas administrativas persiguen en alguna medida el «restablecimiento» de las cosas a una situación primitiva que, por otra parte, nunca ha existi-

(27) WEBER: *ob. cit.*, págs. 310 y sigs.; BAENA: *Curso...*, págs. 423 y sigs.; PAGE: *Political...*, en especial págs. 35 y sigs.

(28) En el sentido crítico del texto, LANE: «Introduction: the Concept of Bureaucracy», en *ob. cit.*, por él editada, págs. 3 y sigs.

do (29). Claro es que, normalmente, ese celo no se muestra con respecto a los intereses de otros grupos organizados y que también actúan en el seno o en los alrededores de la Administración.

El valor del modelo es, como no podría ser de otra forma, el carácter normativo que contiene. Su existencia es la que posibilita el estudio de la naturaleza de los actores en la toma de decisiones. Su limitación, aunque menor a lo que se suele suponer, proviene de la creación de una esfera decisional cerrada con dos actores únicos y dotados cada uno de una homogeneidad monolítica. Si tomamos dos elementos conocidos del modelo: la competencia y la jerarquía, se podrá analizar mejor la virtualidad del tipo ideal. Ambas están planteadas en Weber desde un aspecto poco conocido por la crítica proveniente, entre otros, de la sociología de la organización. La jerarquía y la competencia son la base de la legitimidad del liderazgo político y son la garantía de que la decisión del líder político se refleje en el comportamiento de los miembros de la organización (30).

La afirmación weberiana es contundente y difícilmente rebatible como valor absoluto y legitimador de la actuación administrativa. Sin embargo, el cuestionamiento de los dos principios no viene del lado de su valor normativo, sino de la vigencia de los contenidos de esos principios.

La pretendida claridad en la distribución de competencias puede quedar en la letra de la norma, reducto exiguo del modelo, pero no en la complejidad presente en las interrelaciones organizativas. La asignación y delimitación de competencias a medida que crecen las Administraciones se caracteriza por ser de una gran complejidad al basarse en la interdependencia de las organizaciones administrativas (31). Por ello, la resolución de los conflictos competenciales deberá recurrir cada vez con más frecuencia a la creación globalizadora de un modelo desnormativizado y contingente en el que se incluyan todas las organizaciones administrativo-políticas (32).

La jerarquía se debe vincular a la toma de decisiones desde arriba hacia abajo. En su sentido ideal garantiza el que la adopción de la decisión en la cúspide sea conocida y ejecutada en sus términos en los diversos niveles de

(29) No sólo no ha existido, sino que en la concepción del modelo de interacción entre políticos y burócratas WEBER se inclina por la política positiva, en la que los políticos, dentro del Parlamento, son copartícipes del poder con la burocracia (*ob. cit.*, pág. 94). Es más, entiende que la «cooperación entre los funcionarios profesionales y los políticos de profesión garantiza el control de la Administración y, con él, la educación y la formación de conductores y conducidos» (pág. 110).

(30) PAGE: *Political...*, pág. 36.

(31) PAGE: *Political...*, págs. 38 y sigs.

(32) STOKER: *ob. cit.*, pag. 95.

la organización. De nuevo se vuelve al carácter legitimador del principio. Sin embargo, las cosas no parece que vayan según lo dicho.

Se suele percibir la existencia de problemas en la fase de implementación de las políticas públicas al producirse una desviación sobre lo decidido. Sucede así que la adopción de las decisiones apoyada en el modelo weberiano no cuenta con capacidad suficiente para generar las iniciativas que se producen en todos los escalones de la organización. Además, las iniciativas pueden tener un componente disfuncional en el sentido mertoniano, como veremos más adelante. También, y a veces cuesta reconocerlo, son una reacción de la organización a políticas irreales, que de esta manera pueden finalizar en una eficacia, aunque sea limitada. Asimismo, las iniciativas informales pueden producir un acercamiento entre lo que sucede en el nivel de la ventanilla con el nivel formal de la adopción de la decisión.

El ataque más fuerte a la jerarquía en su concepción weberiana vendrá dado por la ruptura del escenario en el que ésta se produce. Este escenario se asemeja a un laboratorio aséptico donde los actores entran en contacto fugaz justo para exponer sus posturas o para dar o recibir instrucciones. La realidad muestra que el mundo de la adopción de decisiones se parece más a la vida diaria, donde cada uno conoce el carácter y condicionantes de las personas que le rodean, con lo que puede anticipar alguna de sus reacciones. De esta manera, los subordinados se adelantan a las reacciones de los superiores en los proyectos que les parece que pueden desarrollarse sin intervención y guía desde arriba (33).

Por otra parte, en el mundo de las decisiones la jerarquía queda matizada por la negociación y la necesidad de obtener el apoyo de los subordinados (34). Así, se puede afirmar que, en la actualidad, hay que reconocer una cierta esfera decisional a más actores que los previstos habitualmente en las fases de las políticas públicas. Dicha esfera se produce no tanto por la disfuncionalidad de las organizaciones, cuanto por los vacíos de información que genera todo proceso decisional y por la necesidad de conseguir acciones consentidas y sin trabas.

(33) ~ PAGE: *Political...*, págs. 43 y sigs.

(34) WEBER no llega a descartar el papel de los grupos de interés, pero sí fue consciente de la necesidad de obtener la aprobación o legitimación de los que gobiernan: «Los Parlamentos modernos son, en primer término, representaciones de los elementos dominados por los medios de la burocracia. Un cierto mínimo de aprobación interna —por lo menos de las capas socialmente importantes— de los dominados constituye un supuesto previo de la duración de todo dominio, aun del mejor organizado. Los Parlamentos son hoy el medio de manifestar externamente dicho mínimo de aprobación» (*ob. cit.*, pág. 93).

B) *La formalidad en peligro*

El modelo formal parte de un supuesto que pocas veces se da. En efecto, presume que el juego de las interacciones se produce entre sólo dos actores por el mero hecho de partir de naturalezas y posiciones distintas. Sin embargo, la situación normal es la de la división del grupo burocrático por intereses corporativos o de otro tipo, entre los que hay que señalar los políticos y la fragmentación política debido a su adscripción partidista, más evidentes en coyunturas de coalición gubernamentales. Por ello se puede entender el modelo formal en peligro por su irrealidad diaria, lo que conlleva la alteración profunda de sus dimensiones.

El disenso político, entendiéndolo como la falta de sintonía en los diversos grupos o facciones, produce una variación en el tono y en el estilo, lo que acaba por alterar el sistema de resolución de conflictos los impactos y los ganadores. Ello es así porque la falta de acuerdo puede llegar a generar la paralización de la iniciativa en el lado político, lo que propicia la iniciativa experta de los funcionarios. De esta manera, la decisión se simplifica al basarse en la alternativa entre lo que es eficaz y lo que no lo es. Claro es que esta concepción parte de que existe una verdad administrativa objetiva.

El disenso administrativo puede tener diversas causas debidas a la falta de acuerdo sobre la posibilidad de ofrecer lo que piden los políticos, el contexto en el que se analiza el problema, las políticas a adoptar para tratar el problema o, por último, la adscripción política a una política o a una persona. A estas causas hay que añadir las más conocidas de los fenómenos corporativistas. El resultado del modelo en estos casos sustituye las consideraciones de eficacia técnica por lo que es deseable o no políticamente.

3. *El modelo de sintonía horizontal*

A) *La elite dirigente*

Para un ciudadano corriente, ajeno a lo que sucede en el interior de la cúspide administrativa, resulta difícil distinguir entre los actores que en ella se mueven. Para él todos parecen iguales, ya que, a sus ojos, poseen una serie de rasgos comunes que les mantienen alejados de su ámbito vivencial y de relaciones. Algo similar puede pensar alguien que estudie las relaciones de dominación en las sociedades contemporáneas. Encontrará identidad de intereses, conexiones familiares, económicas y personales entre los miembros de lo que no dudaría en denominar elite, clase o capa dirigente (35). Quizá

(35) BAENA: *Curso...*, págs. 408 y sigs.

tendría alguna duda sobre el grado de independencia de los diversos estratos que podría aislar en esa capa, pero al fin y al cabo lo que cuenta es el resultado.

Un estudio más especializado de los orígenes y carreras de los dirigentes políticos y administrativos llevaría a detectar una serie de sintonías que van más allá de su colocación en papeles distintos en el mundo de la toma de decisiones. Aparecen entonces conceptos como reclutamiento y socialización de valores e identidad de metas en el seno de las organizaciones. Esto da lugar a estudios de corte sociológico de notable interés para nuestro tema.

El modelo de sintonía horizontal permite entender mejor la actuación de cada grupo, de altos funcionarios o de políticos, por adición al otro. La imagen es la de una convivencia armónica en una aldea. Se produce así una simbiosis consistente en la satisfacción mutua de sus intereses de carrera, a través de la dirección efectiva y la apropiación en exclusiva de la toma de decisiones frente a otros posibles actores (36).

Nos encontramos de esta manera ante una elite dirigente que se autosatisface y que mantiene conexiones de interés recíproco que redundan en la carrera de cada uno de sus miembros. El exterior del sistema queda lejano e influye escasamente en el reducto dirigente debido a la estanqueidad del mismo. El resultado es el de un enfrentamiento entre la Administración y sociedad, salvo que en ésta se quiera incluir el mecanismo de retroalimentación de la elite.

Si bien este modelo puede pensarse para sistemas políticos poco desarrollados, lo cierto es que todos los sistemas participan de alguna manera en él (37). Del formal se decía que estaba presente en el pensamiento general al referirse a la Administración. Con este modelo sucede algo similar, ya que es común la percepción de ajenidad en la que se sitúan los poderes públicos.

A la división anterior entre Administración y sociedad se añadiría otra de corte horizontal en el seno de la primera. Esto se produce en el momento que nos preguntamos si existe una comunidad de intereses entre las capas superiores de la Administración y las inferiores. Si el ciudadano puede no ser tan sutil en su percepción, el teórico dirá que existen tantas diferencias como las que posibilitan la división primera.

A los efectos de nuestro tema, baste señalar que la doble división expuesta produce el aislamiento de la elite funcional. Esta, en muchas ocasiones, será prisionera de su situación en el terreno de juego en el que la elite política permite, aunque no en el modelo que ahora tratamos, entrar a más actores con igual corte corporativo.

(36) PETERS: «Politicians...», págs. 259-260.

(37) STOKER: *ob. cit.*, págs. 86 y sigs., entiende que la teoría de una elite común debe ser incorporada para hacer análisis realistas de la toma de decisiones.

El modelo de sintonía horizontal pivota sobre las mencionadas convergencias de reclutamiento y de carrera. Los estudios de corte comparado muestran que en algunos sistemas existe una evidente conexión entre la carrera política y la funcionarial. Incluso esto se produce en modelos donde tradicionalmente se ha pretendido un aislamiento modélico. La cuestión podría no trascender de su ámbito anecdótico si no estuviera implicada la producción de líderes políticos de capacidad probada que dirijan los asuntos públicos (38). En este tema, los altos servidores de la Administración aportan una evidente inclinación por los asuntos públicos y el conocimiento de la organización. Aspecto este de gran importancia para sobrevivir en la misma (39).

La virtud del modelo, basada en la explicación de la realidad, es a la vez su punto débil. Se parte de un estado puro, que es el del aislamiento aséptico de los actores respecto a lo que acontece a su alrededor (40). Esto, que produce sugerencias de gran interés teórico, se da sólo en situaciones aisladas, como pueden ser en el estadio de esclerotización de una Administración o cuando existen graves fracturas sociales.

B) *El consenso completo*

La existencia de sintonía de intereses en contra de lo que pudiera parecer hace más complicada la adopción de decisiones. Del modelo expuesto se podría deducir que daría igual la elección de una política pública siempre y cuando interesase a ambos grupos. En una visión menos cínica del mismo hay que intruducir las variables de la eficacia administrativa y de lo deseable políticamente. Entonces aparecen cuatro posibilidades, que tienen su origen en la aceptación previa de que cada grupo necesita un consenso interno respecto a las políticas públicas que se planteen (41).

Si una política es deseable políticamente y eficaz administrativamente, la mayor legitimidad del político hace que las opiniones de los técnicos sean tomadas como meros consejos, lo que supone una pérdida de iniciativas por parte de éstos. Si una política es desaconsejable desde dos puntos de vista, entonces se retira de la agenda.

(38) WEBER vincula la carrera y liderazgos políticos a la Administración tomando como modelo el Parlamento inglés (*ob. cit.*, pág. 109); PAGE: *Political...*, págs. 87 y sigs.

(39) PAGE: *Political...*, pág. 29

(40) STOKER (*ob. cit.*, pág. 88) piensa que las posibles alianzas entre políticos y burócratas pueden despertar tensiones con el resto de los actores. Claro es que él parte de una elite que no actúa en exclusiva en las políticas públicas.

(41) Adaptación del modelo de ROSE entre políticos y economistas, en *Ordinary...*, páginas. 84-85.

La elección entre una política eficaz, pero no deseable políticamente, y otra ineficaz, pero deseable, se resuelve en favor de la segunda, ya que la primera implica un coste político cierto e inmediato desde el punto de vista político, mientras los beneficios de la misma son difusos e hipotéticos.

De nuevo la construcción de un modelo produce una simplificación de la realidad que se ha tratado de alterar con la introducción de variables de gran peso en la adopción de decisiones. Sin embargo, destaca la variable de lo que es o no deseable políticamente como indicador de la actuación administrativa (42). Esta variable es determinante en la conformación de las políticas públicas y en la organización de la estructura de la Administración. Se trata de la actualizada «razón política», que tiene grandes posibilidades de superar la eficacia administrativa en determinadas coyunturas como las expuestas. Claro es que se puede alegar la más elevada legitimación de la que están imbuidos los políticos.

4. El modelo de sintonía vertical

A) Las disfuncionalidades

Algunas veces los errores dan lugar a campos nuevos de producción científica. La recepción norteamericana del pensamiento de Weber permitió, entre muchos malos entendidos, la introducción de nuevas consideraciones en el autocomplaciente modelo weberiano. Primero fue Merton el que volvió del revés el modelo. Luego la escuela de relaciones humanas introdujo en él aspectos como la estructura informal, la importancia del comportamiento individual, las necesidades legítimas del individuo, etc., que desde entonces no han salido del estudio de las organizaciones (43).

La crítica mertoniana no por menos conocida deja de aportar una interesante perspectiva a nuestro tema. Merton establece que la aplicación de las reglas sobre las que se fundamenta el modelo burocrático conduce a una serie de fines distintos o contradictorios con los que se ha asignado la organización. Más interés suscita ahora en su teoría la posición que mantiene sobre la jerarquía y sobre la relación con los clientes.

La jerarquía acaba produciendo una tensión de confianza entre los implicados y una reducción de las relaciones personalizadas. Esto termina generan-

(42) Véase el concepto de *political salience* en DUNSIRE: «Testing Theories: the Contribution of Bureaometrics», en *ob. cit.*, de LANE, pág. 97.

(43) BAENA: *Curso...*, págs. 420 y sigs.; STAHLBERG: «Functional and Dysfunctional Bureaucracies», en LANE: *ob. cit.*, págs. 195 y sigs. También LANE: «Introduction...», en la obra por él coordinada, págs. 5 y sigs.

do una reacción defensiva consistente en la asunción interna, o subjetivamente organizativa, de las normas, lo que conduce al desplazamiento de los objetivos. El resultado es la esclerotización de la organización que reacciona negativamente ante el cliente. Este tiene que soportar las instrucciones disfuncionales generadas al otro lado de la ventanilla.

A nuestros efectos, y para comprender el modelo que se propone, Merton entiende las organizaciones burocráticas enfrentadas a los clientes o ciudadanos. Este enfrentamiento refuerza las posiciones burocráticas y empeora la organización al autoprivarse de las conexiones con la sociedad. El modelo mertoniano, a falta de su verificación, entiende a la Administración como un conglomerado ajeno a la sociedad. Nos movemos así en una línea colindante con el modelo anterior.

Claro es que el modelo de Merton debe ser contrastado en la realidad, como él hizo con el weberiano. Esto es lo que hace Stahlberg para el caso finlandés en un trabajo lleno de sugerencias y avances. La conclusión de este último autor es que la pretendida disfuncionalidad de la Administración no se puede extender con carácter general a todas las organizaciones públicas. Entiende que el modelo de Merton tiene gran interés al introducir en el de Weber factores como los modelos de comportamiento y la estructura interna de la burocracia. Sin embargo, entiende que existen otros factores importantes de carácter externo relacionado con los clientes. Estos factores pueden agravar las tendencias mertonianas o eliminarlas, al contrarrestar las influencias negativas de la estructura y comportamiento burocráticos sobre la personalidad (44).

Las investigaciones de Stahlberg colocan en lugar preeminente al cliente, aunque éste no es visto ya individualmente, algo que subyace a la teoría mertoniana basada en el comportamiento organizativo, sino de una forma colectiva. En definitiva, coloca el punto de mira de nuevo en un Weber al que la Ciencia de la Administración vuelve a situar en el lugar central de la teoría sobre la Administración.

La afirmación anterior puede extrañar a algunos, ya que en el modelo formal no aparece la palabra cliente ni el concepto grupo de presión o cualesquiera otros elementos externos a la Administración (45). Esto prueba lo que se dijo acerca de la condición ideal de aquel modelo. Pero Weber sí trató a

(44) STAHLBERG: «Functional...», pág. 209.

(45) WEBER percibió la influencia del Estado corporativo en la burocracia. Si bien no es trasladable directamente a los modelos neocorporativistas, aporta un antecedente fundamental para entender éstos (*ob. cit.*, pág. 80).

los grupos de presión, al menos como hoy los definiríamos, aunque no de una manera central.

Para el alemán, el exterior del sistema es visto desde dos perspectivas. La primera es la de ofrecer un marco extraparlamentario para entrenar a los políticos en las habilidades para ellos necesarias, esto es, movilizar el apoyo preciso y el compromiso. La segunda supone que los miembros de la burocracia pueden desarrollar valores e intereses con otros burócratas, legisladores o miembros de grupos de interés del mismo sector antes que con sus superiores (46). Por último, apunta que esta nueva posición para la burocracia produce un doble efecto contra opuesto al limitar y potenciar el poder burocrático (47).

Una vez más, Weber, aun sin desarrollarlo, propone un nuevo modelo de interrelación que sobrepasa los límites de las organizaciones administrativas. Esta salida al exterior provoca la contingencia más absoluta de las relaciones entre políticos y altos funcionarios al entrar en juego los más variados actores. La trascendencia del modelo es que la Administración ya no es vista como un bloque monolítico por imperativo de la jerarquía o por su sintonía interna de intereses, ya sean éstos funcionales o disfuncionales. De esta manera, la Administración ya puede entenderse como múltiples organizaciones vinculadas con sus respectivos grupos de intereses.

Así, la actuación de la Administración se parcela en bandas estrechas, donde se produce una nueva simbiosis de intereses entre los administradores, sin distinguir de momento entre políticos y funcionarios, y los grupos de presión. Los primeros necesitan información externa y relaciones; los segundos, acceso a las políticas públicas e influencia en las mismas (48).

Podemos simplificar el modelo al entenderlo como una superación de las disfuncionalidades mertonianas y de las limitaciones que el modelo formal ofertaba para los burócratas. Estos pueden perpetuarse ahora a través del cliente, aunque éste limite a la vez su poder, al menos en una fase previa a su institucionalización en grupos de corte neocorporativo.

Podemos preguntarnos qué sucede con el político en este nuevo escenario. De entrada parece que la nueva situación favorece el desarrollo de sus cualidades, ya que lo que es propio de él es la consecución de apoyos y de

(46) PAGE: *Political...*, págs. 91 y sigs.

(47) WEBER: *ob. cit.*, pág. 80: «Para la burocracia [...] resultaría de ello una mayor tentación y un campo de acción más amplio para conservar, aprovechando la rivalidad de las oposiciones materiales de intereses y mediante un sistema reforzado de patrocinio, de provisión y de propinas, su propio poder y, ante todo, para convertir en ilusorio todo control administrativo.» PAGE: «Comparing...», pág. 236.

(48) PETERS: *The Politics of Bureaucracy*, 3.ª ed., Longmann, 1989, págs. 155 y sigs.

compromisos para llevar a cabo las políticas públicas. Sin embargo, la irrupción de grupos de interés en el escenario de la toma de decisiones tiene que ver con las características del sistema político del país de que se trate. Esto significa que los resultados de las negociaciones variarán según nos encontremos, por simplificar, ante sistemas centrífugos o centrípetos, según se desarrollará más adelante (49).

El modelo de sintonía vertical simplifica la realidad al centrar la toma de decisiones en la Administración en las relaciones entre los grupos organizados y una Administración que ahora se observa parcelada. Con ello, el modelo pierde en concreción, pero gana en realismo. Por otra parte, este modelo puede ser el resultante del modelo de sintonía horizontal tras incluir en el proceso decisional a más actores (50).

B) *El neocorporativismo funcional*

Se ha dicho que la entrada en la escena de la toma de decisiones de nuevos actores hace que tengamos que fijar la atención en el sistema político en el que nos encontramos. Así, siguiendo a Aberbach, Putnam y Rockman, hablaríamos de sistemas centrípetos, en los que los actores externos tienen pocas oportunidades de influir en las decisiones, y de sistemas centrífugos, en los que el ejercicio del liderazgo político está constreñido debido a la dependencia de las divisiones del poder ejecutivo de los grupos externos (51).

El liderazgo político vendría determinado por el sistema político en el que se ejerce (52). De igual manera, el grado de relaciones entre políticos y funcionarios sería una resultante del sistema político y del liderazgo político ejercido. Claro es que esto no implica que no existan relaciones directas entre los grupos de presión y los altos funcionarios; más bien, ésa es una constante en nuestros días (53).

La institucionalización de los grupos de presión en sus sectores de interés y su integración en los procesos de toma de decisiones, e incluso de implementación o ejecución, aparentemente limitan el poder de la burocracia. Esta apariencia cede ante la consideración del experto, que en este caso es el que

(49) PAGE: *Political...*, pág. 145.

(50) STOKER, para el caso de la Administración local británica de los años setenta, *ob. cit.*, pág. 84.

(51) PAGE: *Political...*, pág. 145.

(52) Algo no muy ajeno a WEBER cuando afirma: «La singularidad de todos los problemas éticos de la política está determinada sólo y exclusivamente por su medio específico, la violencia legítima en manos de las asociaciones humanas» (*ob. cit.*, pág. 359).

(53) BAENA: *Curso...*, págs. 473 y sigs.

conoce los resortes y engranajes de la maquinaria en la que se han integrado los nuevos actores. El resultado es el de una autonomía real de los burócratas, que es debida a un mayor grado de confianza en ellos por parte de la clase política, quizá como reacción ante un adversario que se percibe común (54).

De forma resumida, se puede decir que el modelo de sintonía vertical parte del supuesto de la fragmentación de la Administración y la conexión de sus partes con los grupos de intereses privados correspondientes, lo cual da lugar a un haz de interrelaciones de carácter legítimo, de clientela, de parentela, o ilegítimas. Incluso en el caso de estas últimas, caracterizadas por la no consideración de determinados grupos por el sistema o los administradores individuales, lo que se produce es una simplificación extrema de la realidad y de quienes la representan. Es decir, la Administración asigna la institucionalización de determinados intereses públicos a determinados grupos privados; la no aceptación de la correspondencia origina las relaciones ilegítimas.

Las interacciones legítimas son la base del modelo de sintonía vertical, al basarse aquéllas en la aceptación oficial y legal de determinados grupos en la toma de decisiones en las Administraciones Públicas. Obsérvese que se dice «aceptación oficial y legal», lo cual supone una institucionalización de los actores y la asignación a los mismos de los más variados privilegios propios del poder.

La incorporación al poder supone la restricción de determinados grupos que quedan excluidos del sistema político (55). La legitimidad de éste podría medirse con la calidad y la cantidad de los excluidos o con el baremo utilizado para la institucionalización. Este fenómeno da lugar a relaciones variadas de corte neocorporativo, que oscilarán entre la integración oficial en el proceso decisional, la obligación de consulta en las materias de interés, hasta la implementación de algunos programas.

En el modelo de sintonía vertical todos pierden algo a cambio de ganar también algo. El Estado, como sujeto, pierde autonomía a medida que se incrementa su interacción y dependencia de los intereses privados. A cambio consigue la integración y el equilibrio social. Los grupos de presión pierden parte de su autonomía a cambio de su publicación, lo que les hace correr el riesgo de ser cooptados por el aparato estatal. Pero a veces quizá este riesgo sea el fin perseguido.

La contingencia es el referente constante de ese modelo que se verá profundamente afectado por acontecimientos externos como, por ejemplo, las

(54) PETERS: *The politics...*, pág. 156.

(55) STOKER: *ob. cit.*, págs. 111 y 112.

crisis económicas. En dichos momentos se produce una recolocación de posiciones y de alianzas que pueden dar como resultado el sustento de los intereses burocráticos en los grupos de presión. Piénsese en el caso de los recortes presupuestarios, de personal o en las privatizaciones.

Por último, hay que comentar la lejanía que produce el modelo entre los altos funcionarios y los políticos. Los estudios ponen de manifiesto este hecho y se observa con sorpresa la remisión del tema a la relación formal entre partidos políticos y Administración (56). Es decir, se niega a la burocracia el papel de grupo de presión institucionalizada en el interior del sistema o se formaliza su relación a través de los sistemas de partido único y de los foros de negociación, donde aparece sentada en el mismo lado que los políticos. No cabe duda de que la burocracia presenta más matices que los derivados del modelo formal (57).

5. *Modelo de dominio político*

A) *Los peligros de la burocracia*

Este modelo puede inducir a confusión con el formal. Al fin y al cabo, éste propone una relación de fuerzas basada en la jerarquía, en la que los políticos están arriba y los funcionarios abajo. Sin embargo, el modelo puro weberiano implica una esfera de poder de los burócratas basada en su carácter de expertos, que es reconocida por los políticos. Se puede decir que es un modelo de esfera perfectamente delimitada, pero subordinada la más grande, la burocracia, a la más pequeña, la política. La ruptura por el extremo político del modelo formal da lugar a la politización, que implica el adueñamiento por los políticos de las posiciones hasta entonces ocupadas por los altos funcionarios en la cúpula organizacional.

El dominio político se fundamenta en la desconfianza en la burocracia y en la convicción de que su tendencia natural es a actuar como un grupo autónomo. Junto a una variable carga de presunciones, lo cierto es que este modelo se basa en la percepción del difícil control de la burocracia a través de los mecanismos formales. Por ello se plantea su dominio a través de la legitimación que les otorga su situación dentro del sistema político. De esta manera se primaría la legitimación política sobre la burocracia al ser considerada ésta de segundo orden y de carácter subordinado.

(56) Esto sucede incluso en PETERS: *The politics...*, págs. 152 y sigs., y en STOKER: *ob. cit.*, págs. 22 y sigs.

(57) Como ha sido puesto de manifiesto entre nosotros, y por todos, por BAENA.

Claro es que lo anterior se debe completar con que la opción de control elegida sobre la burocracia se basa en este modelo en la confianza política. Esta servirá para delimitar el acceso a la Administración o para acceder a determinados puestos, pudiéndose dar una mezcla de ambas situaciones. En un sistema democrático, lo dicho hasta ahora se completa con la exigencia del principio de igualdad de acceso a la Administración, así como del mérito y la capacidad para ocupar el resto de los puestos. No obstante, esos requisitos, a pesar de su hondo calado, están por debajo de la representación democrática del político.

La democracia afecta además a la teoría sobre la burocracia en el sentido de intentar hacerla más representativa, descentralizada y subordinada a las instituciones electivas. De estos intentos surgirán políticas de extensión de los campos sociales de reclutamiento, de fragmentación de las Administraciones para acercarlas al nivel de control de los usuarios y la integración de otros actores en el proceso decisional. Todas ellas pueden percibirse como intentos de detener el poder burocrático, pero pueden resultar ineficaces si los funcionarios no interiorizan el papel que les ha sido otorgado y si la gente servida por los funcionarios no presionan a éstos. Parece como si todos los controles de la burocracia se hubiesen pensado para los pecados de comisión y no para los de omisión (58), lo cual da como resultado que el control burocrático se deja al albedrío del comportamiento humano, tanto de los políticos como de los burócratas.

B) *Burocracia y política*

Ante la falta probada de controles sobre la burocracia, los políticos tienen dos opciones. La primera consiste en politizar la función pública. La otra, variante de la anterior, es disminuir los papeles políticos y de adopción de decisiones de los funcionarios. La elección dependerá de cómo se quiera que aparezcan la obtención de la lealtad de los funcionarios, ya que, a pesar de todo, éstos conservan la imagen de la objetividad y de la neutralidad ante el ciudadano (59).

La pérdida de poder o el desapoderamiento de un grupo presente en la toma de decisiones implica necesariamente la cobertura del hueco por uno o más grupos. El fin es la obtención de la legitimación que veíamos en el modelo anterior. De esta manera se cumple el que toda elección de actores en el proceso decisional supone la exclusión de otros. No obstante, la exclusión

(58) PETERS: *The politics...*, pág. 281.

(59) PETERS: *The politics...*, pág. 174.

de los grupos burocráticos no es total debido a la posición que ocupan y a la ya mencionada relación simbiótica entre los grupos de interés y los altos funcionarios.

De nuevo aparece la insuficiencia de los controles sobre la burocracia, por lo que los políticos añadirán nuevas formas de dominio. Algunas serán de corte clásico, como el control parlamentario y el presupuestario o la utilización de órganos colegiados, y otras más o menos recientes, como la creación de gabinetes en torno a los políticos, la contratación de asesores o la ya comentada injerencia de los grupos de presión (60).

La ineficacia de los sistemas expuestos en los regímenes democráticos deja pocos recursos a los políticos. El hecho de que la causa de la ineficacia sea el que los burócratas estén presentes en la toma de decisiones o burlen los controles desde el conocimiento del aparato traslada la solución a otro lugar. La solución pasa por el control de la permanencia de los funcionarios en sus más variadas formas: reserva de puestos de la estructura para personal de confianza, creación de estructuras o puestos paralelos o la libre contratación y remoción del personal en los sistemas de expolio (61).

El modelo de dominio político aparece contrapuesto a los de sintonía horizontal y vertical a partir de una mutua desconfianza. Los políticos entienden que los funcionarios tratan de preservar sus posiciones y la situación consolidada por encima de sus directrices. Por otra parte, los políticos comprenden rápidamente que cualquier cambio debe plantearse a largo plazo, lo que no siempre es posible. Pero si la situación es propicia, y lo suele ser en un período de tiempo amplio, el resultado es de una socialización de los valores políticos imperantes sobre la Administración. Esto puede acarrear problemas ante una alternancia en el poder. El nuevo gobierno puede entender, con cierta base, que los funcionarios son proclives al modelo político saliente, lo que genera fuertes tensiones (62).

Otra fuente de conflictos proviene del menos sutil enfrentamiento directo con los funcionarios. Con ello se busca atacar la supervivencia de la organización de que se trate para imponer políticas de corte restrictivo. En este caso

(60) Sobre el control por comités especializados, WEBER dirá: «Ni siquiera los asuntos administrativos más simples pueden ser discutidos adecuadamente en un comité burocratizado, a menos que se le garantice en todo momento el derecho a procurar la información técnica y administrativa necesaria» (*ob. cit.*, pág. 113); PAGE: *Comparing...*, págs. 235 y sigs., y *Political...*, pág. 107 y 128; PETERS: *The politics...*, págs. 198-199 y 205 y sigs.

(61) PETERS: *The politics...*, págs. 208-209.

(62) PETERS: *Politicians...*, págs. 262 y sigs.

se puede generar un rechazo total de los altos funcionarios a la política del gobierno (63).

La politización puede ser vista como ajuste de la implementación y de la ejecución a la adopción de decisiones o como una justificación basada en la necesidad de integrar la fragmentación existente en el proceso de toma de decisiones. Claro es que este último supuesto se parte de un sistema fragmentado en el que la politización es una política consecuente para evitar la ruptura, frente a la política de más difícil control basada en el mérito (64).

La politización conlleva el deseo de producir el extrañamiento del aparato administrativo en la toma de decisiones mediante su sustitución por estructuras paralelas u otros actores importados del exterior. La realidad muestra, sin embargo, que la politización no suele ser absoluta en los regímenes democráticos y que en los de corte autoritario a la larga se produce la formación de pautas de comportamiento propias y distintas a los criterios políticos imperantes.

C) *La lucha contra el adversario indispensable*

La variabilidad del resultado de la adopción de decisiones en el modelo de dominio político proviene de la conformación de voluntades en el seno de cada uno de los contendientes. Si partimos de la existencia de un consenso político que se esfuerce en llevar a cabo una serie de políticas públicas, la variable será la conformación del bloque burocrático (65).

Frente a un consenso burocrático, nos moveríamos entre lo eficaz y lo deseable, tal como se vio en el modelo de sintonía horizontal. Si lo que existe es un disenso burocrático, entonces el dominio político sólo durará entre lo que es o no deseable políticamente.

Una de las consecuencias del modelo es que en un determinado momento los altos funcionarios son obligados a decantar sus posiciones políticas, bien para avanzar en su carrera administrativa, bien por presiones más evidentes. Ello se produce en un clima de decantación de posiciones del tipo «ellos vs. nosotros». El resultado puede ser por manifestación expresa y, más comúnmente, por asigación implícita de la posición que ocupa cada cual. No caben posturas intermedias. La participación de los funcionarios en la controversia política puede darse en casos de disenso político, pero también cuando las posiciones políticas están muy definidas y enfrentadas.

(63) ROSE: *Steering...*, págs. 14 y sigs.

(64) PETERS: *The politics...*, págs. 75 y sigs.

(65) ROSE: *Ordinary...*, págs. 84 y sigs.

La posición y conocimientos del alto funcionario no permiten prever grandes victorias a los políticos. Ello es así porque, según Page, la burocracia, entendida como una organización política y social, limita las iniciativas políticas realizadas por los políticos, lo que origina que éstos participen en el proceso de toma de decisiones, pero que no las dirijan (66). Cabe entonces preguntarse por las posibilidades reales de cambio. Este provendrá de la capacidad que tengan los partidos políticos de comprender la realidad administrativa en la que se pretende desarrollar una serie de políticas determinadas. De esta manera, con Rose, se puede decir que ganar unas elecciones es la mitad de la batalla, aprender lo que hay que hacer en el cargo es la otra tarea importante para los partidos (67).

6. Modelo de dominio burocrático

A) El dominio de lo factible y de lo negociable

Una gran parte de los estudios coincide en que la burocracia moderna más típica es la que se introduce en las esferas del poder político debido a que ello es consustancial al comportamiento burocrático (68). Un paso más allá en esta afirmación perfila el modelo que se comenta al derivarse de que la toma de decisiones está dominada por la burocracia. Como ha sucedido con otros modelos, las potencialidades del tipo ideal weberiano conduce a esta disfuncionalidad ya criticada y desarrollada en el modelo de sintonía vertical. Implica una revisión de la teoría formal de las instituciones políticas en los sistemas políticos. También puede ser visto como la única salida, aunque resignada, de las carencias de los modelos anteriores.

Los altos funcionarios controlan la mayor parte de la maquinaria procedimental y de regulación y control de la Administración, lo que les permite acelerar, retrasar o estructurar decisiones a través del dominio que ejercen sobre el aparato; dominio, como sabemos, basado en su conocimiento experto. En determinadas circunstancias políticas, tal hecho conduce a una auténtica abdicación de los políticos; sobre todo si éstos no se encuentran unidos o si existen problemas ajenos al aparato administrativo. La diferencia con el modelo anterior estriba en que en aquél el político tenía esperanzas de ganar

(66) PAGE: *Political...*, pág. 168. STOKER señalará, además, que la limitación de las opciones disponibles para gobernar provendrá de los grupos de interés (*ob. cit.*, pág. 128).

(67) ROSE: *Steering...*, pág. 23.

(68) LANE: *ob. cit.*, págs. 9 y sigs.

alguna vez al ser el ostentador de la iniciativa; en el actual se produce la citada abdicación (69).

Si la explicación del modelo anterior y del formal hay que buscarla en los regímenes democráticos en una legitimidad representativa, en el modelo actual la explicación es la de una legitimidad basada en el conocimiento experto. Sobre éste, las opiniones son variadas, pero se puede mantener que lo que hace a los altos funcionarios expertos no es un alto conocimiento técnico adquirido con carácter previo al ingreso en la Administración, que pueden poseerlo, sino su conocimiento del servicio, que les ha sido impartido por el aparato (70).

Su condición de experto se proyecta, por tanto, hacia el interior de la organización, y es al que les habilita para declarar que una política sea factible o no. Lo factible se define como la capacidad de un programa de actuación para ser gestionado a través de los procedimientos de actuación normalizados de una organización. De esta manera, los criterios administrativos de implementación pueden dominar a cualesquiera otros criterios existentes sobre una política pública, incluidos los políticos (71).

El que los criterios de los políticos que se encuentran dirigiendo la Administración sean supeditados a lo que se considere por los funcionarios como factible o no puede acarrear problemas para aquéllos. Los políticos del partido o coalición gobernante que no ostenten cargos de gobierno pueden entender que lo que se produce es una rendición o claudicación ante los intereses burocráticos. Para los que se encuentran al frente del aparato administrativo, lo que sucede es que se produce una gran disparidad entre lo establecido por el partido y la realidad. Además, pueden pensar que el enfrentamiento a los altos funcionarios sólo acarrearía la imposibilidad de poner en marcha las políticas públicas que ha propuesto el partido (72).

El riesgo del predominio de lo factible sobre la voluntad política descansa en el hecho de que los altos funcionarios no son buenos en cuestiones de representación política. O dicho de otro modo: su condición de expertos no les favorece para sintonizar con los deseos y aspiraciones del electorado y sí, quizá, con determinados grupos concretos (73).

(69) PETERS: *The politics...*, págs. 264-265.

(70) WEBER: *ob. cit.*, pág. 107; PAGE: *Political...*, págs. 28-29; PETERS: *The politics...*, págs. 191 y sigs.

(71) PETERS: *The politics...*, págs. 186-187.

(72) ROSE: *Steering...*, págs. 14 y sigs.

(73) WEBER es contundente al afirmar: «La burocracia ha fracasado por completo allí donde se le han confiado cuestiones políticas» (*ob. cit.*, pág. 105); ROSE: *Giving...*, págs. 210-211.

Si el dominio de lo factible condiciona una política pública, más calado tiene para el sistema político la consideración de lo que es o no negociable. Esta determinación permite a los altos funcionarios conseguir sus objetivos al poder determinar el cuánto de negociación con los grupos de interés. De esta manera consiguen mantener relaciones privilegiadas con éstos a la vez que guardan la llave de hasta dónde se debe dejar penetrar a los grupos extraños.

Como se ha dicho antes, el carácter de un sistema político, centrífugo o centrípeto, marcará la extensión del poder de los burócratas en su relación con los grupos de presión. Los altos funcionarios aparecerían como guardianes de la puerta del Estado, aunque la titularidad de las llaves esté a nombre de los políticos (74). Las posibilidades que ofrece el concepto de lo negociable variarán entre el estado colaboracionista con los grupos sociales para mantener la paz social, hasta la existencia de procedimientos *standard* o preferidos de actuación, según la capacidad que la Administración, sus altos funcionarios en realidad, tengan para retener las fuentes clave como no negociables (75).

El modelo de dominio burocrático, como se está viendo, presenta derivaciones que nos conducen a relaciones complejas. Desde una perspectiva más sencilla, el modelo se explicaría por los recursos que mantienen la burocracia para imponerse a los políticos en el proceso decisonal. Baena señalará los siguientes: veto decisorio, el veto paralizante, el dominio reservado, el manejo de los medios burocráticos, la potestad jerárquica y la identificación parcial con los grupos dominantes (76). Peters hablará de la información, la condición de experto, el poder de decisión, su constitución como grupo de presión política, el apoliticismo, la ideología de la organización, la permanencia y la estabilidad (77).

B) *Burocracia, legitimidad y control popular*

Las armas de las que está surtida la burocracia hacen que ésta aparezca casi como invencible. El escepticismo de la doctrina acerca de la posibilidad de controlar la burocracia parece sustentarse sobre bases sólidas. Los únicos argumentos para contrarrestarla se basan en la carencia de la legitimidad y en el

(74) WEBER: «Nuestra situación puede enseñar a cualquiera que el gobierno, en manos de funcionarios de carrera, no equivale a la ausencia de un gobierno de partidos» (*ob. cit.*, pág. 118).

(75) PAGE: *Political...*, págs. 102 y 104.

(76) BAENA: *Curso...*, págs. 432 y sigs.

(77) PETERS: *The politics...*, págs. 196-198.

control popular. Sin embargo, la primera puede superarse a través de la eficacia. La segunda plantea más problemas, puesto que el alto funcionario se relaciona mal con el público. Una actuación destinada a superar esta carencia podría hacer de la burocracia un grupo invulnerable, sobre todo si se tiene en cuenta que el interés público es una adición de diversos intereses privados publicados y relacionados con la propia burocracia (78).

El panorama presentado conduce a la abdicación general mostrada por el modelo. La esperanza se encuentra en la esencia de la burocracia. Page mantendrá, después de un estudio comparado, que no existe el señorío de la burocracia (*Beamtenherrschaft*) en los grandes sistemas administrativos, sino fragmentación de organizaciones burocráticas. De esta manera se puede aventurar que en un gobierno sin control político la burocracia se fragmentaría en grupos preocupados por su supervivencia. Dejada la burocracia a su albedrío, el resultado sería el de muchos gobernantes sin gobierno, el de dirección sin consenso o el de consenso sin dirección (79).

La conclusión del modelo expuesto, auténtica pesadilla de los políticos que acceden a sus cargos, nos trae buenas y malas noticias. Las buenas son que no existe un grupo homogéneo burocrático al existir múltiples limitaciones, entre las que destaca la propia fragmentación de la burocracia. Las malas son que lo resultante de los sistemas administrativos actuales se debe menos a las elecciones de los líderes políticos que al producto de los conflictos dentro de la red de relaciones entre los altos funcionarios y los grupos de interés (80).

Se puede acabar con la inquietante frase de Page: los sistemas burocráticos sin liderazgo político no producen necesariamente ineficacia o gobierno arbitrario. Simplemente son sistemas sobre los que no hay control público (81).

IV. LA BUSQUEDA DEL LIDERAZGO POLITICO

1. *El liderazgo político*

A la pregunta de cómo se consigue la dirección política se responde que con la existencia de liderazgo político. Este es, para Weber, prácticamente

(78) PETERS: *The politics...*, pág. 211; STOKER: *ob. cit.*, pág. 56.

(79) PAGE: *Political...*, págs. 63 y 137, señala que la teoría está comprobada en la IV República francesa.

(80) PAGE: *Political...*, pág. 160.

(81) PAGE: *Political...*, pág. 171.

el único antídoto efectivo para superar las limitaciones de la burocracia o, más bien, las limitaciones a las que se ven sometidos los políticos por causas de la burocracia. El líder weberiano será del tipo del que se esfuerza por mantener sus ideas dentro del sistema burocrático (82).

Para Page, siguiendo a Weber, el liderazgo político es el uso de la posición uno, ganada como resultado de una carrera en la política debida al esfuerzo por conseguir el poder, a través de la competición que implica la elección dentro de un sistema representativo de gobierno, con el fin de mantener las decisiones del político (83).

La definición contiene toda una declaración del sistema ideal de relaciones entre el político y el alto funcionario. Este sistema está basado en el conflicto al entenderse que el poder de la burocracia es activo, que ocupa posiciones de poder y que está dispuesta a defenderlas. Además, nos dice el camino ideal que debe seguir un político para alcanzar el liderazgo. Lo anterior nos lleva a las características del sistema político, al grado de apertura a los grupos de interés, a la permeabilidad entre la carrera política y la administración y a las condiciones de la estructura de la Administración. Todo ello conduce a que se puedan constatar dos tipos de limitaciones al liderazgo político: de oferta y de autoridad (84).

Existen limitaciones de oferta cuando la estructura administrativa no favorece la generación de líderes en sentido weberiano. En este caso, lo que produce las restricciones es la preeminencia, en el proceso de iniciativa de las políticas públicas, de los conflictos y de la constelación de intereses dentro de la función pública.

El problema de la autoridad se debe a las limitaciones de la interacción entre el ejecutivo con el legislativo y los grupos de interés. Si el sistema es centrífugo, se trata de evitar las estrategias de conflicto, con lo cual el resultado es el de producir políticas públicas que no tienen que ver con lo deseado inicialmente por la dirección política.

Las limitaciones de oferta y de autoridad oscurecen los lugares de producción de los líderes. Cada país tiene los suyos y éstos están estrechamente

(82) El líder, en WEBER, no deja de presentar un contrasentido y limitación esencial al hacer depender su naturaleza de su colaboración con aquel a quien debe controlar, el burócrata (*ob. cit.*, pág. 105).

(83) PAGE: *Political...*, pág. 138.

(84) WEBER se adentra en los problemas de autoridad, dominación, y no en los de oferta, que son relativos a la estructura interna de la burocracia, algo que no era el objeto de su estudio (PAGE: *Political...*, págs. 141 y sigs.).

relacionados con el sistema político real y legal. Aparecen así el Parlamento, la Administración, los gabinetes ministeriales, los grupos de interés, etc.

En el terreno del liderazgo político, también hay buenas y malas noticias. Las malas son que las categorías utilizadas de autoridad y oferta no sirven para predecir el surgimiento de líderes en el sentido burocrático. Las buenas son que el liderazgo surge con dificultad en épocas de expansión económica.