

## USO Y NATURALEZA DEL CONTROL EN LAS BUROCRACIAS

### I. Introducción

El control de la conducta de los actores en las organizaciones ha constituido un perenne problema, agravado visiblemente con el aumento en tamaño y complejidad de la burocracia moderna.

Las sociedades contemporáneas, y la de Puerto Rico no es la excepción, se caracterizan cada vez más por su alta población organizacional. Estas reflejan una capacidad creciente de conducta inherente. Entre las formas burocráticas que componen la orquesta organizacional del presente se pueden mencionar las siguientes: firmas, corporaciones, industrias, agencias, departamentos, administraciones, negociados y otras. A la luz de este panorama complejo se puede definir la burocracia como una organización que reside en otra organización, y que comparte gran parte del dominio de la otra. Entre los elementos que comparten las organizaciones modernas figuran los siguientes: clientelas; conjunto de problemas; tecnología; actores y hasta programas de acción.

Las organizaciones públicas son los organismos que sirven de eslabón central para formular e instrumentar las decisiones sociales mediante la acción gubernamental. La clave del problema de las burocracias está en desarrollar los mecanismos necesarios mediante los cuales quede asegurado la correspondencia de la acción con la decisión —la tarea de ejercer la influencia para asegurar una conducta “responsable”. En este ensayo vamos a referirnos a la literatura concerniente al tema en ciencias políticas, administración pública y campos relacionados que ayuden a esclarecer la pregunta: ¿Cuáles son los mecanismos de control útiles para producir acción gubernamental de concierto con las decisiones sociales?

### Discreción, responsabilidad y control

El meollo del problema de control estriba en las dos temáticas interrelacionadas de la discreción y la responsabilidad. En primer lugar, hasta qué grado es posible, necesario deseable el limitar la discreción ejercida por los administradores con el fin de conseguir una conducta “responsable”? En segundo lugar, exactamente qué constituye una conducta “responsable”? En sus comienzos, los estudiantes de administración pública, como Goodnow (1900), sostenían que hacer política y administrar política eran dos funciones claramente distintas entre sí. Bajo tal premisa, ellos creían que los administradores únicamente ejercitaban discreción sobre la selección de medios para conseguir fines predeterminados. Los administradores actuaban responsablemente demostrando competencia técnica —implementando eficazmente decisiones reglamentarias. Sin embargo, en 1933, Luther Gulick argumentó que reglamentaciones gubernamentales y administración de las mismas son funciones inseparables. “Es imposible analizar el trabajo de un empleado público desde el momento en que entra en su oficina por la mañana hasta que sale por la noche sin descubrir que cada uno de sus actos está entretelado como una red de discreción y acción”. La escuela que domina el pensamiento en administración pública comenzó a argumentar que los administradores ejercitaban discreción no solamente con respecto a los medios sino también a los fines.

La idea de que en una sociedad democrática administrativa los no electos puedan escoger normas, propició un fuerte debate entre Carl J. Friedrich y Herman Finer en la década del '40. Friedrich sostenía, que una conducta responsable no es tanto impuesta como sencillamente lograda. La complejidad de las actividades administrativas, argumentaba, hace que el control por medio de protecciones institucionales resulte ser de relativa eficacia. Las normas internas que estimulan la buena voluntad del administrador sirven de gran efectividad para obtener una conducta responsable. Finer (1941), sin embargo, no estaba dispuesto a aceptar discreción administrativa sino bajo las condiciones más estrictas. Argumentaba éste que, los que sirven al pueblo no deben tomar decisiones por sí mismos; ellos han de ser responsables a los representantes electos por el pueblo, y éstos han de determinar el camino a seguir por los servidores públicos hasta el último grado que sea técnicamente posible. Finer sostenía que los legisladores debían primeramente limitar la discreción ejercida por los administradores tan estrechamente como fuera posible, y entonces encauzar la conducta administrativa con el fin de asegurarse la adhesión de la buena voluntad del pueblo.<sup>1</sup>

Desde luego, los dos lados de la disputa, naturalmente, no son exclusivos uno de otro<sup>2</sup> (ver a Simon, 1957; Nadal y Rourke, 1975); el debate gira más sobre las diferencias en énfasis que sobre los conflictos de razonamiento. Sin embargo, el debate sí enfatiza los dos enfoques más importantes escogidos por intelectuales especialistas en la materia de control dentro de las burocracias. Friedrich enfatiza el control interno, basado en lo que Mosher (1968) llama responsabilidad "subjética". La responsabilidad subjética depende del "historial, del proceso de socialización y de las asociaciones del momento dentro y fuera de la organización", todo lo cual influye "para quién y por qué se siente uno responsable y actúa con responsabilidad (p. 8; énfasis en el original). El control interno ejerce su influencia sobre los administradores obteniendo de ellos una actuación responsable y logrando que su conducta esté de acuerdo con las normas internas. Por otra parte, Finer enfatiza *controles externos* basándose en lo que Mosher llama responsabilidad "objetiva": "responsabilidad hacia el otro —por algún motivo. Los administradores observan una conducta responsable cuando actúan de acuerdo con los deseos de aquellos a quienes se sienten responsables. Una conducta irresponsable puede someter al administrador a ser penalizado. El control externo estimula conducta responsable procurando limitar y guiar actuaciones discrecionales.

Hasta aquí la síntesis de cómo se ha trabajado el llamado problema burocrático en la literatura ortodoxa.

A continuación nos proponemos discutir la forma cómo los especialistas en la materia

---

1 Estudios recientes sobre discreción incluyen: La argumentación de Davis que la acción discrecional es "La parte más vital del proceso administrativo" 1969; p. 21) al describir el control moderno de la discreción (1969, 1971); una teoría (de cambio) discrecional (Thompson, 1967) que considera la práctica de la discreción en términos de recompensas y penalidades asociados con la misma; una argumentación de Long (1962) en la cual el poder discrecional se deja a los oficiales administrativos para mantener decisiones suficientemente tentativas para poder implementar con flexibilidad el proceso de formular normas; y el estudio de un caso de Derthick (1975) sobre el ejercicio de la discreción por oficiales en el Departamento de Salud, Educación y Bienestar dentro de un programa consesionado de servicio social, para la administración del mismo.

2 Mucha de la literatura posterior sobre administración pública y aun algunas medidas de reformas administrativas, sin embargo, asumen que son en verdad mutuamente exclusivas. Warwick (1975), por ejemplo, documenta un intento para reorganizar el Departamento de Estado en 1965 por medio de una descentralización administrativa y dependencia en controles internos de la conducta de administradores. Las reformas no tomaron en cuenta el papel de controles externos, y ya en 1975, la reorganización había sido casi totalmente abandonada.

han confrontado el problema de control de burocracias modernas, examinando las siguientes dimensiones:

1. El control interno, incluyendo normas profesionales y sociales, y
2. El control externo, incluyendo las relaciones inter-personales básicas de la autoridad, el intercambio y la persuasión.

Examinaremos el control de relaciones allí donde los participantes en las relaciones sean a su vez miembros de la misma oficina (controles intra agenciales); y donde el administrador sea un miembro de la oficina, y el que ejerza el control, no lo sea (controles extra agenciales).

La tipología que adelanta Mark V. Nadel y Francis E. Rourke resulta útil para ilustrar la dimensión del problema.<sup>3</sup>

	Formal	Informal
EXTERNO	Gobernador	Opinión Pública
	Legislatura	La Prensa
	Cortes	Los Grupos de Interés
	Ombudsman	Los Constituyentes Organizaciones rivales
INTERNO	Burocracia Representativa	Percepción anticipada de las opiniones del público
	Participación Ciudadana	Criterios de profesionalismo
	Descentralización	Socialización en normas de responsabilidad

En otras palabras, nos plantearemos las siguientes interrogantes:

1. ¿Hasta qué grado es posible, necesario y deseable limitar la discreción que ejercen las organizaciones públicas; representadas éstas por actores administrativos?
2. ¿Qué implica la noción de responsabilidad administrativa? ¿eficiencia? ¿integridad fiscal?

### Enunciadós

Antes de comenzar, sin embargo, seamos más precisos en cuanto se refiere a lo que control significa. Dahl y Lindholm lo definen así: "B es controlado por A a tal extremo que las reacciones de B dependen de las actuaciones de A, dentro de una relación funcional directa e inmediata. Con respecto a un cierto nivel de actividades de B, por lo tanto, A controla a B hasta el punto en que sus actuaciones obtengan una reacción con independencia de preferencias en la conducta de B. A la inversa, en el momento en que las

<sup>3</sup> En Fred I. Greenstein y Nelson Polsby, *Handbook of Political Science*. Wiley, 1975.

actuaciones de A no deriven una reacción en B, puede decirse que es autónomo respecto de A. Por lo tanto, autonomía y control no son antónimos sino polos opuestos de un continuum. No podemos pues, hablar propiamente de individuos A controlando la conducta de individuos B, sino solamente del grado hasta el cual A controla a B (y el grado hasta el cual B es autónomo con respecto a A). En breve, sin embargo, nos referiremos a A controlando a B, pero siempre implícitamente querré decir el grado de control que A ejerce sobre la conducta de B. Ampliando el sentido de lo dicho, pudiera también hablarse del control de una empresa sobre otra empresa: A (una empresa), controla a X (otra empresa), a través del control ejercido en la conducta de miembros de X, i.e.,  $B^1$ ,  $B^2$ , . . .  $B_n$ .

### Controles Intra-Organizacionales

En ninguna parte se le ha concedido tanta importancia al sistema de normas internas como mecanismo de control, como en la República de China, donde los dirigentes han insistido en "un estudio teórico" de los principios Maoístas para conseguir "un pensamiento correcto" —y por consecuencia, una conducta "correcta" —en todos los niveles de la sociedad China (Barnett, 1967; Schurmann, 1968). En otros contextos también se observa el empleado "suele desarrollar una adhesión o lealtad hacia la empresa que automáticamente— i.e., sin necesidad de estímulos externos— garantiza consistencia entre sus determinaciones y los objetivos de la empresa" (Simon, 1957, p. 198). Los valores y las metas profesionales que se comparten, unidos al grupo identificado de empleados burocráticos como miembros de una agrupación social, hace que se frague un control poderoso en la conducta de los administradores (Gulick, 1937; Blau, 1963; Katz and Kahn, 1966; Downs, 1967).

La investigación clásica del Servicio Forestal (1960) hecha por Herbert Kaufman, señala algunos de los mecanismos que promueven un sentido de unidad y orgullo dentro de la organización, en "conformidad voluntaria" con las normas del Servicio (p. 198). El reclutamiento de guardabosques enfatiza las dificultades y pruebas en la vida del guardabosques, de tal forma que los individuos que entran en el Servicio adquieren una identidad cívica que comparten solamente con sus compañeros. El entrenamiento a que son sometidos luego de su admisión, combinado con la chapa distintiva y el uniforme, fortalece la internalización de los valores del Servicio y desarrolla en el guardabosque un alto grado de conformidad a los procedimientos y metas de la organización para una descripción de socialización con normas grupales en el Departamento de Estado.)

Algunos teóricos democráticos, además, han argumentado que si representantes electos por el pueblo no pueden tomar decisiones en cuanto a normas se refiere, una forma de asegurar responsabilidad (en sentido subjetivo) es hacer que la organización social de la burocracia sea representativa de la sociedad como un todo. Consecuentemente, la burocracia actuaría de acuerdo con los deseos de la sociedad. Kingsley (1944, p. 279), por ejemplo, sostenía que "hoy en día las burocracias son responsables solamente hasta el punto en que sean representativas en términos generales". Más recientemente, Long (1962: p. 73) convino en que "la responsabilidad es un producto de las instituciones responsables", y las instituciones responsables dependen del "carácter representativo de su personal".<sup>4</sup>

4 Mosher argumenta que mucha de la literatura sobre burocracia representativa confunde dos tipos de representatividad: representación *activa*, en donde el administrador, no importa cuál sea su educación, "se supone que abogue por los intereses y deseos de aquellos que supuestamente representa"; y representación *pasiva*, que concierne a la educación social de administradores, y "el grado en el que colectivamente ellos ven la sociedad en su totalidad" (pp. 11-14).

No hay duda, como argumenta Mosher: "Las decisiones y acciones tomadas por funcionarios. . . dependen mucho de sus antecedentes, entrenamiento, educación y asociaciones del momento" (1968: p. 1). Sin embargo, sería un error asumir que una burocracia cuya composición refleja la sociedad en su totalidad<sup>5</sup> produzca *ipso facto* una administración responsable (en cualesquiera de los dos sentidos). En primer lugar, Mier (1975) argumenta, la socialización parece continuar a través de toda la vida —incluyendo, por lo tanto, desde el momento en que el individuo entra a formar parte de una agencia: "los burócratas que son resocializados debido a su movilidad ascendente pueden repudiar los valores de su origen" (p. 542). Además, sostiene él, representatividad de la burocracia en general es una condición necesaria aunque insuficiente para la administración representativa. Debe observarse dos tendencias que surgen en la década del 40' con relación a este asunto: separar la burocracia de los quehaceres políticos; hacer la burocracia más representativa, atacando entonces los criterios de méritos. El liderato de la burocracia en particular ha de ser representativo para que la teoría se sostenga y el estudio empírico de los altos niveles del servicio civil americano los ha encontrado claramente no representativos.

Sistema de Conducta	¿Formalmente Especificada?	conducta consonante con los objetivos de la organización
Formal	Sí	Sí
No-Formal	No	Sí
Informal	No	No

No se trata, sin embargo, de qué es más efectivo, control interno o externo, como pudiera desprenderse del "tono" y no del contenido del debate Friedrich-Finer. Más bien ambos se complementan. "Para obtener efectividad, Mier sugiere, "cualquier tipo de control tiene que descansar tanto en restricciones morales de carácter interno, como en sanciones externas" (p. 542). Las normas internalizadas por administradores mediante su entrenamiento profesional y sus antecedentes sociales, ejercen fuerte control sobre su conducta. Seguidamente pasaremos a examinar controles externos.

## Controles Intra-agenciales

### Autoridad

Lindblom define la relación de autoridad de la siguiente manera: "una relación de autoridad existe entre A y B si, respecto a algunas categorías de actuaciones de B, B hace lo que A ordena (o como él anticipa que A va a ordenar) sencillamente porque A hace que B. conozca sus deseos". Las relaciones de autoridad juegan dos papeles de suma importancia en burocracias públicas. En primer lugar, las relaciones de autoridad son las

5 Lo que Mosher llama representación pasiva (Ibid).

que proveen la estructura básica de la organización. En segundo lugar, las relaciones de autoridad, especialmente imponiendo normas, ayudan en la distribución y coordinación de tareas dentro de la organización.

La autoridad representa un papel central en la descripción clásica que hace Weber (1946) de la organización burocrática al describirla como una agrupación de relaciones definidas de autoridad en orden jerárquico. Katz y Kahn señalan tres características de ese tipo de relaciones (1966; pp. 216-218). Primeramente, las relaciones son esencialmente autoritativas.  $B_3$ : por ejemplo, hace lo que A ordena simplemente porque A le hace conocer sus deseos a  $B_3$ . En segundo lugar, las relaciones son asimétricas.  $A_1$  ejerce más autoridad sobre  $B_3$  que  $B_3$  sobre  $A_1$ .<sup>6</sup> Tercero, las relaciones son principalmente transitivas. Es decir, si  $A_1$  tiene autoridad sobre  $B_3$  y  $B_3$  tiene autoridad sobre  $C_3$ , entonces  $A_1$  tiene autoridad sobre  $C_3$ . La estructura jerárquica de cadenas de mando da la forma familiar a las burocracias de tipo Weberiano.

Sin embargo, las relaciones de autoridad dentro de las burocracias públicas no necesariamente observan en su totalidad las especificaciones del concepto Weberiano.

Hay que señalar que a pesar de que el modelo Weberiano de la burocracia ha sido enmendado (introduciendo conceptos de incertidumbre y riesgo; distinguiendo entre decisiones óptimas y decisiones que solo satisfacen), su concepto básico de racionalidad burocrática ha permanecido más o menos igual. El comportamiento organizacional se sigue intentando medir en términos de criterios de eficiencia y se enfatiza el diseño jerárquico, determinado, especializado, etc. Desde esta perspectiva conceptos tales como la negociación, el sabotaje y el compromiso organizacional se estiman irracionales y la consideración de factores políticos se entiende como una aberración.

En la Unión Soviética, el partido comunista ha establecido un liderato "de dos cabezas" en un esfuerzo para lograr mayor control del Partido sobre la política administrativa de gobierno así como una administración más eficiente. Por ejemplo, el control de una fábrica soviética descansa no en un solo funcionario, sino en dos funcionarios —uno, un director especializado en materias técnicas; el otro, un secretario perteneciente al Partido que ha sido seleccionado en el comunismo ortodoxo. Estos dos funcionarios toman decisiones conjuntamente para operar la fábrica. Además, estudios recientes sobre administración soviética, han puesto en duda conclusiones anteriores de que la violación de la transitividad en las relaciones de autoridad hacen que el sistema comunista sea, inherentemente, de menos efectividad (Hough, 1969, Gochlert, 1975.5).<sup>7</sup>

La controversia sobre la proficiencia y sensibilidad observable en las burocracias gubernamentales se plantea, tanto en gobiernos socialistas como en democráticos, pero en estos últimos la cuestión es más crítica dada las expectativas que se originan en base a los mitos democráticos.

6  $A_1$  tiene autoridad sobre  $B_3$  solamente mientras  $B_3$  obedezca las órdenes de  $A_1$ . Esto ha llevado a algunos autores a determinar que ipso facto  $B_3$  tiene algún control sobre  $A_1$  (Por ejemplo, véase Blau, 1972: 208). En base a las funciones arriba expresadas, sin embargo, las relaciones entre  $B_3$  con respecto a  $A_1$  pueden interpretarse como el grado de autonomía que  $B_3$  tiene con respecto a  $A_1$ , (y el grado de autoridad que  $A_1$  tiene con respecto a  $B_3$ .)

Sin embargo, no se trata de discutir si los subordinados ejercen o no autoridad sobre sus superiores.  $B_3$  puede tener autoridad sobre  $A_1$  si  $A_1$  le hace una concesión de autoridad a  $B_3$ . Por ejemplo,  $A_1$  puede estar de acuerdo en seguir el consejo de  $B_3$  con respecto a cierto tipo de situaciones. (Véase por ejemplo, Dahl y Lindblom, 1953" pp. 94-96).

7 La República de China ha intentado también establecer un liderato con dos cabezas en sistema de administración, pero esto ha tenido como resultado una serie de conflictos en los cuales ha predominado unas veces la ideología y otras la eficiencia. Para un análisis de este problema véase a Barnett (1967) y Schurman (1968).

La autoridad también satisface dos funciones básicas de organización (Simon y otros, 1950; Simon, 1957; Downs, 1967). En primer lugar las relaciones de la autoridad ayudan en la distribución de trabajo.  $A_1$  puede lograr una meta específica dividiendo la misma en tres partes y asignando una a cada uno de  $B_1$ ,  $B_2$ ,  $B_3$ . Cada uno de estos administradores puede seguir igual procedimiento y dividir a su vez la tarea asignada a ellos.  $A_1$  puede por lo tanto, supervisar el trabajo de un gran número de hombres al ejercitar su autoridad por medio de los hombres bajo su supervisión directa. En segundo lugar, las relaciones de autoridad ayudan en la coordinación de trabajo por medio de la imposición de reglas. Las reglas sirven un doble propósito. Cuando distintos administradores ejecutan una tarea similar, las reglas uniformes (así como los procedimientos de operación estandar)<sup>8</sup> aseguran que los clientes reciban un tratamiento equitativo. Cuando los administradores o agencias ejecutan tareas distintas, las reglas uniformes aseguran que los segmentos individuales de un proceso administrativo produzcan un todo integrado. Además, las reglas de autoridad proveen un medio eficiente y "automático" de distribución y coordinación en el desempeño de tareas empresariales. (Weber, 1946; Downs, 1967).

La autoridad por sí misma es un mecanismo de control débil, no importa cuán eficiente sea, no importa cuán efectiva en controlar el comportamiento diario de los administradores (como la hora de comenzar el trabajo y la distribución de las tareas que se han de efectuar) (Simon, 1957). Así como el control, la autoridad siempre se ejerce gradualmente. Además, cada acto de autoridad que A ejerce va acompañado con la discreción ejercida por B.

La autoridad que se ejerce sobre los miembros de la organización y cumplimiento de las reglas que se espera de éstos supuestamente asegura la predictibilidad del comportamiento de los burócratas. Sin embargo, esta situación puede llevar a un estado de rigidez, donde la organización no pueda responder a circunstancias cambiantes. Robert Merton ha llamado esta situación como una de "incapacidad adiestrada", y la ha definido como una condición donde las capacidades que tiene la organización operan en su perjuicio.

Delegación de Autoridad	Elaboración Internalización de Reglas	Categorización del proceso decisorio	Incapacidad Adiestrada
----------------------------	---	--	---------------------------

La incapacidad adiestrada ocurre porque la internalización de reglas y procedimientos lleva a un aumento en la categorización (estructuración rígida) del proceso decisorio y a la tendencia de restringir categorías que se usan para un número reducido de situaciones y aplicarlas para casi todas las condiciones. Se elimina, así, progresivamente la búsqueda de categorías (información) adicional para confrontar problemas.<sup>9</sup>

Análiticamente hablando se hace necesario precisar sobre qué criterios se ejerce la autoridad en una organización particular; sobre criterios fácticos (conocimientos, peritaje) o sobre consideraciones normativas (ideológicas).

## Intercambio

Los economistas usan el término "intercambio" para referirse al mutuo intercambio de algo de valor entre dos o más personas: A ejecuta una acción a cambio de que B ejecute otra acción. La 'mercancía' que se intercambie pudiera tener un valor negativo (sanciones) o bien tener un valor positivo (incentivos). La relación del control es mutua

8 Para examinar el rol de los procedimientos de operación estándar, véase a Allison (1971) y Halperin (1974).

9 Robert K. Merton: *Social Theory and Social Structure*. N.Y. Free Press. 1968.

el superior ofrece algo de valor (positivo o negativo) a cambio de cierto comportamiento por parte de los empleados.<sup>10</sup>

March y Simon (1958) argumentan que el principio de cambio parte de la base de dos de las decisiones más importantes hechas por empleados de organizaciones. (véase argumentos similares por Homans, 1958; Cartwright, 1965; y Etzioni, 1964, 1965, 1975). Estas decisiones son las siguientes:

1. La decisión de unirse y quedarse en la organización y
2. La decisión de rendir una labor al ritmo exigido por la jerarquía.

La primera decisión —la que March y Simon llaman ‘la decisión de participar’— depende de un convenio entre el patrono y el empleado sobre lo que cada cual recibirá del otro y dará al otro. Los incentivos y la utilidad de los mismos con “pagos” hechos por la organización de participantes a la organización, principalmente en forma de servicios rendidos. La decisión de un individuo a unirse a una organización y la decisión de la organización a emplearlo o emplearla, se basa en un balance satisfactorio entre incentivos y contribuciones. De ahí en adelante, “aumentos en el balance de incentivos útiles sobre contribuciones útiles disminuye la tendencia del individuo a abandonar la organización, mientras que la disminución en ese balance tiene el efecto contrario” (p. 93). Un mecanismo de intercambio ajustado, por lo tanto, controla la decisión del empleado de aceptar la estructura de la organización.

#### Individuos

Grupos	Incentivos ----- contribución	conflicto ----- crisis ----- desbalance	necesidad ----- de readap ----- tación y ----- búsqueda	búsqueda ----- de nuevas ----- alternativas	énfasis ----- intra- ----- organiza ----- cional
				1. optimización	
				2. satisfacción	búsqueda externa

#### Organización

Equilibrio  
organizacional  
Zona de Aceptación  
Justicia Distributiva  
Estructura Decisional  
Contrato de Empleo

Más aún, argumentan ellos, la práctica del intercambio juega un rol crucial en la segunda decisión, la decisión de producir.<sup>11</sup> Las sanciones disponibles a los superiores tienen un amplio margen de opciones (Simon y otros, 1950; Simon, 1957; March y Simon, 1958; Kaufman 1960; Blau, 1963). Un superior puede sencillamente despedir a un empleado que rehuse seguir sus intrucciones; puede degradarlo, suspenderlo o reprimirlo. En países con sistemas de servicio civil como el americano, las evaluaciones anuales rendidas por cada superior con respecto a las actuaciones de sus subalternos, determinan las perspectivas de la carrera del empleado y su futuro salario. A pesar de que algunas

10 Alvin Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, N.Y. Free Press, 1954. También “The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement” *American Sociological Review*, Vol. 25, No. 2, Abril 1962.

11 También de primordial importancia para la decisión de producir son: las alternativas con respecto al potencial de la tarea del empleado; las presiones ejercidas por el grupo de colegas, y las metas que se ha fijado el empleado.

evaluaciones son a menudo exageradas, ayudan a crear "condiciones que hacen que el desarrollo de una relación de autoridad entre el supervisor y sus subordinados sea predecible" (Blau, 1963: p. 221).

Por otra parte, los incentivos accesibles a los patronos van más allá de los salarios pagados a sus empleados. Los superiores pueden también influir en el ambiente psicológico en el cual trabajan sus empleados, y por lo tanto, ejercer control sobre su conducta (Blau, 1963; Cartwright, 1965; Katz and Kahn, 1966). Por ejemplo, argumenta Likert, "cada uno de nosotros desea apreciación, reconocimiento, influencia, un sentido de realización y que las personas que son importantes para nosotros crean en nosotros y nos respeten" (citado en Cartwright, 1965: p. 6). Un superior dentro de la jerarquía está en posición privilegiada para desarrollar en sus subordinados un sentido de logro, de reconocimiento y de orgullo profesional. El puede hacer uso de estos incentivos para controlar sus actuaciones.

El poder y la unidad lógica de la teoría de control de utilidad a través del método de intercambio ha llevado a algunos escritores, principalmente a March y Simon y Etzioni, a sostener que intercambio es el mecanismo central de control. Sin embargo, tales teorías, asumen una visión racional del hombre, quien cuidadosamente pone en la balanza y cuenta sus incentivos y contribuciones antes de llegar a hacer decisiones. A pesar de que tal suposición es extremadamente útil para explicar el papel que desempeñan las sanciones e incentivos para controlar comportamientos, la misma constituye una opinión altamente sofisticada y utópica que no se adapta a la realidad.

Fundamentalmente el intercambio sostiene a la autoridad, pero no la reemplaza, especialmente cuando se trata del control del comportamiento de los funcionarios cuando desempeñan tareas rutinarias. Además, el intercambio se apoya marcadamente en la estructura jerárquica de la organización (definida desde el punto de vista de la autoridad) para determinar los términos del intercambio y para conferir los medios de cambio tanto a los subordinados como a los superiores.

En resumen, los maestros en comportamiento que ven el intercambio como la esencia de control organizado, se arriesgan a un análisis incompleto, así como los eruditos que antes consideraron la burocracia como un mecanismo —y quienes fueron los primeros en provocar la revolución sobre el tema de comportamiento. Sin embargo, hay que distinguir entre la racionalidad economicista, la racionalidad objetiva y la racionalidad subjetiva.

1. La racionalidad económica alega lo siguiente:
  - a. Que el agente decisorio tiene completo conocimiento de las alternativas disponibles.
  - b. Que se conocen las consecuencias de cada una de las alternativas.
  - c. Que se tiene la capacidad para seleccionar la alternativa que maximiza la utilidad que pretende el agente decisorio.
2. La racionalidad objetiva parte de la existencia de un marco de referencia bien definido, sobre el cual se puede medir el grado de racionalidad del comportamiento administrativo.
3. La racionalidad subjetiva. En defensa de March y Simon, se puede indicar que ellos argumentan en favor de la racionalidad subjetiva, donde el comportamiento administrativo adquiere significado cuando se analiza desde el marco de referencia del actor en la organización.

Ahora bien, cuando hablamos de las organizaciones como entidades que persiguen objetivos limitados tenemos que presentar el concepto de racionalidad organizacional.

Definir la racionalidad organizacional se hace un poco más complicado ya que la misma está compuesta por una pluralidad de individuos. Sin embargo, se puede estudiar la racionalidad organizacional desde el rol y la posición que el individuo ocupa en la organización y estudiar hasta qué punto existe correspondencia entre el rol y la posición y los objetivos que persigue la organización.

### Información y persuasión

El caudal de información dentro de una burocracia pública constituye otro mecanismo adicional para controlar la conducta de los actores. A puede controlar el comportamiento de B en determinado campo de acción de B, controlando la información sobre la cual B toma sus decisiones. Los patrones de control por medio de información dependen de los canales de información dentro de la burocracia. Simon sostiene que estos canales tienen una doble finalidad: formal e informal.

Las comunicaciones formales, determinadas principalmente a través de normas administrativas y de la estructura jerárquica de la entidad, son en su mayor parte, verticales. Consisten éstas en las reglas escritas de la organización, informes oficiales, manuales y mensajes formales canalizados por medio de la jerarquía. Las comunicaciones subformales, por otra parte, "se desarrollan mediante las relaciones sociales de los miembros de la entidad" (Simon, 1957: p. 160). Estas comunicaciones personales constan de rumores, habladurías, especulaciones, y conversaciones más serias acerca de las actividades de la burocracia y se mueven a través de la estructura social más bien que de la estructura formal de la agencia.

La información sirve como un mecanismo de control en tres formas diferentes:

Primero, la información puede controlar la conducta administrativa controlando las premisas que sirven de pauta a los administradores para operar. Un gran volumen de información pertinente a las funciones de una burocracia "penetra una organización en momentos específicos. Los administradores que se reúnen, resumen, evalúan y pasan esa información, llegan a ser una fuente de premisas informativas para ser utilizadas en las operaciones de la organización. Cualquier individuo que controla la información sobre la cual un administrador hace decisiones, puede ejercer algún control sobre el resultado de esas decisiones.

Segundo, por medio de órdenes escritas, procedimientos de manuales y otras comunicaciones formales, la información sirve para transmitir órdenes de la autoridad a través de la jerarquía, desde el superior hasta el subordinado. La información también comunica las condiciones de cambio empresarial, así como incentivos y sanciones.

Finalmente, los superiores pueden hacer uso de información para dirigir el comportamiento de sus subordinados. En su estudio sobre retro-alimentación administrativa (1973), Kaufman descubrió que los superiores tienen a su alcance una extensa gama de medios para mantenerse informados sobre el comportamiento de sus subordinados, para lo cual hacen uso de informes periódicos, compilación de data sobre el desempeño de tareas asignadas, inspecciones personales y "lo que dicen por ahí". Estos métodos de retro-alimentación son esenciales para el buen funcionamiento de la autoridad dentro de una organización; estados con un alto nivel de autoridad empresarial, tienen sistemas de retro-alimentación bien desarrollados (Barnett, 1967; Hough, 1969). Además de su función como directiva en comportamiento, la retro-alimentación puede también servir como control más directo. Blau (1963), descubrió por ejemplo que el procedimiento mismo de coleccionar información ejerce influencia sobre el comportamiento de los subordinados, ya que personas que sabían que sus actuaciones estaban siendo supervisadas, trabajaban mejor.

Existen, sin embargo, varios problemas como resultado del uso de información como un mecanismo de control.<sup>12</sup>

1. La jerga burocrática puede convertirse en una barrera para la comunicación. La misma información puede ser ambigua (Kaufman, 1973).

2. La receptividad de una persona a la información puede variar de acuerdo con su marco de referencia. Las preconcepciones acerca de problemas pueden ser eliminadas de la información, mientras que una educación especializada puede disponer a uno para recibir información en patrones predeterminados (Wilensky, 1967).

3. Las diferencias de status entre el que envía la información y el que la recibe pudiera presentar dificultades de recepción. Un superior puede que no escuche con interés lo que dice su subordinado precisamente por tratarse de un subordinado. La naturaleza de la jerarquía, además, crea obstrucciones a la corriente de información.

En las "altas" jerarquías, por ejemplo, funcionarios en todos los niveles tienen que decidir cuál información han de pasar a sus superiores y cuál información habrán de filtrar para su propia atención (Wilensky, 1967; Kaufman, 1973).

4. La distancia organizacional entre el que envía y el que recibe complica la labor de comunicar información, como en el caso de funcionarios en una oficina central, en donde tratan de mantenerse al día en cuanto a las decisiones hechas, por medio de sus representantes (Kaufman, 1960).

5. Los funcionarios pueden alterar la información que pasan con el fin de proteger sus propios intereses. Los burócratas, por ejemplo, pueden transmitir solamente informes que les son favorables a ellos con el fin de salvaguardar su posición (Downs, 1967), o el futuro de su agencia (Kaufman, 1973; Halperin, 1974).

6. Las presiones de otro trabajo pueden limitar la receptividad de funcionarios a la información que se recibe (Kaufman, 1973).

7. Las restricciones deliberadas en la corriente de información, así como la demanda para secretos clasificados, pueden obstruir totalmente los canales de comunicación. (Wilensky, 1973; Halperin, 1974).

La información apoya a la autoridad y al intercambio mediante la comunicación de órdenes y la naturaleza de incentivos y sanciones dentro de la organización. Finalmente, la información facilita el control autoritativo suministrando retro-alimentación a los superiores cuando los subordinados cumplen sus órdenes. Es más, aun el proceso de coleccionar información en sí, provee incentivos para la conducta de acuerdo con las normas de la organización.

## Dimensión Inter-organizacional

Ya sea por falta de cumplimiento, el resultado de una rebeldía ante la autoridad, la ausencia de incentivos y sanciones adecuadas, o las fallas de comunicación intra-agencial, no se descubren hasta que surgen presiones externas para la organización. Los mecanismos de control fuera de las burocracias, hasta cierto punto, pueden sustituir la ineficacia de controles intra-agenciales.

El tratar de controlar aun una parte insignificante de la conducta de los administradores, conllevaría el interrumpir las otras muchas funciones que ellos deben llevar a cabo. La meta principal del control autorizado extra-agencial, por lo tanto, no es sencillamente prescribir todas las actividades administrativas, sino limitar la discreción ejercitada por los burócratas dentro de ciertos límites admisibles.

---

12 Para un examen anterior de muchos de estos puntos, véase Simon, Smithburg y Thompson (1950).

En los mecanismos de control de la rama legislativa, A (miembros de la legislatura) puede controlar la conducta de B (actores burocráticos) con respecto a ciertas áreas de las actividades de B controlando los recursos que B necesita para realizar sus funciones. Estos recursos incluyen: legislación, que dicta leyes para funcionarios burocráticos; investigación y vigilancia que proveen aprobación legislativa para continuar operando; personal, por el que la legislatura aprueba funcionarios de alto nivel para llevar a cabo la política y determinar los términos de operación de los empleados de más baja categoría; y las apropiaciones que proveen fondos para llevar a cabo las funciones administrativas.

Comités permanentes para el estudio de situaciones en un área determinada pueden investigar la administración de estos problemas mientras comités seleccionados pueden establecerse ad hoc para investigar problemas especiales. De la misma manera que en el caso del ejecutivo, el control sobre el nombramiento de personal para puestos de alto nivel, puede resultar en algún control sobre su conducta.

Hay que reconocer que en ocasiones la influencia que pueda ejercer la legislatura puede estar subordinada al ejecutivo.

En los mecanismos de control ramal-judicial, A (una corte con poder de jurisdicción sobre ciertas decisiones burocráticas definidas) controla a B (uno o más miembros de una burocracia pública) utilizando órdenes que conllevan la autoridad rígida de la ley. La mayor parte de las naciones en el continente de Europa, tienen una tradición que ofrece desagravio a los ciudadanos del estado por injurias administrativas. Unas cortes especiales de administración aparte del resto del sistema judicial, tienen autorización legal para revisar las decisiones que hacen los administradores para rectificar los actos de administración ilegales. Estas cortes, explica Chapman (1959) desempeñan varias funciones. Primero, de acuerdo con la creciente tendencia de las legislaturas para aumentar la autoridad de los administradores en la ejecución de sus deberes, las cortes esperan asegurarse que los administradores cumplan no sólo con la ley escrita, sino con el intento de la ley.

## Relaciones de Intercambio

Algunos autores razonan que negociar —el intercambio mutuo de beneficios— controla significativamente la conducta de los que participan en el sistema político. En el centro de las teorías de intercambio extra-agenciales está el argumento de Lindblom de que el ajuste mutuo partidista se encuentra en el corazón de la acción política (Lindblom, 1959, 1965; Braybrooke y Lindblom, 1963).

En un intento sistemático de relacionar la negociación y el intercambio con los problemas de conducta dentro de una organización, Wamsley y Zald asumen la posición de que la relación entre una organización y su ambiente externo “como mejor se puede describir es como intercambio. Este cambio es a la vez económico y político. En términos económicos, las agencias se ocupan del suministro y listas de precios y conducta necesaria para obtener elementos de producción e intercambio de beneficios dentro de los límites de la organización. Aunque no se acostumbra a someter las burocracias públicas al tipo de análisis anterior, existe una literatura que examina las acciones externas con las cuales las agencias llevan a cabo transacciones políticas.

En su estudio sobre la presidencia americana, Neustadt indica que, el poder es la persuasión y la persuasión se convierte en negociación. Los esfuerzos del ejecutivo para controlar sus empleados subordinados depende fundamentalmente de su posición de poder negociar en relación con esos funcionarios, según Kennedy descubrió al tratar de forzar la reorganización del Departamento de Defensa (Halperin, 1974). Los recursos

importantes para la ejecución de un proceso de negociación efectiva pueden ser los siguientes:

- a. Reputación y prestigio
- b. peritaje y capacidad técnica
- c. endoso político-administrativo
- d. influencia en la distribución de recursos

Wildavsky sostiene que el proceso presupuestario, especialmente dentro de la rama ejecutiva, se caracteriza por negociación y estrategia, con las agencias tratando de poner todo el presupuesto de acuerdo con su política de gastos (Wildavsky, 1974; Hecló y Wildavsky, 1974). El derecho final del ejecutivo de hacer asignaciones presupuestarias le concede una poderosa ventaja en el proceso de negociación y finalmente, algún control sobre las actividades de la agencia. De aquí que en ocasiones los llamados cortes "across the board" se dirijan a darle un poco de recursos a todos los intereses y coaliciones política dentro del sistema burocrático.

El intercambio mutuo de beneficios también ocurre entre los legisladores y los funcionarios en agencias ejecutivas. Los legisladores intervienen en las actividades de la burocracia cuando pueden exigir crédito entre sus constituyentes al interceder por ellos. El contacto personal de un legislador con una agencia a menudo resulta de gran ayuda al suplir las necesidades del constituyente. Por el contrario, la agencia espera ganar un amigo cuando la legislación concerniente a la agencia esté pendiente en la legislatura. Por esta relación mutuamente provechosa, los legisladores se resisten a escudriñar muchas de esas agencias administrativas temiendo arriesgar su habilidad de rendir favores a sus constituyentes.

Al igual que los mecanismos de control intra-agenciales, los mecanismos de intercambio extra-agenciales se implementan dentro del marco de la autoridad extra-agencial. En vez de ordenar severamente a un funcionario (arriesgándose a ser desobedecido), el intercambio juega un papel central al inducir la conducta deseada a cambio de ciertos beneficios. El ejercicio de dicho control, sin embargo, puede que resulte mucho más costoso que la práctica de la autoridad. El intercambio de beneficios tiene que ser negociado y la negociación es intrínsecamente un proceso más costoso que un mandato. El control es mutuo, además, y cada lado puede que tenga que ceder algo de lo que quiere a cambio de llegar a un acuerdo. Por último, el control tiene sus límites. Hay casos donde no se puede llegar a un acuerdo; puede que no existan incentivos, o que éstos sean inadecuados o sencillamente demasiado costosos para producir la conducta deseada. No obstante, como admitió Lindblom, el intercambio es quizás el proceso más central de gobierno.

### Inteligencia, Negociación y Persuasión

El conocimiento adquirido por actores fuera de la burocracia puede controlar la conducta de funcionarios públicos: proporcionándoles la base para poder persuadir a estos funcionarios que actúen en cierta forma; fortaleciendo la posición de otros para negociar con estos funcionarios; y respaldando las órdenes de aquellos a quienes los funcionarios públicos tienen que obedecer. La información aumenta la habilidad de las personas fuera de la agencia para controlar la conducta de aquellas dentro de la agencia, así como también mejora el conocimiento de los individuos dentro de la agencia sobre la conducta que desean personas influyentes fuera de la agencia (Wilensky, 1967). Dicha información puede venir de otras instituciones gubernamentales. De hecho, se puede

visualizar el rol del personal de un ejecutivo como que provee la información necesaria para el control administrativo de programas de los cuales es responsable.

Los mecanismos legislativos también pueden condicionar la conducta administrativa por medio de la información. El ombudsman, una invención escandinava, es un interesante mecanismo legislativo. El ombudsman es un comisario con poder formal (no necesariamente real) para investigar querellas de ciudadanos en contra de administradores; recoger información acerca de esas querellas, y usar el prestigio de su oficina para obtener enmiendas a los agravios presentados por los ciudadanos. Si el ombudsman no puede convencer a la agencia para que altere una decisión administrativa, entonces puede contar con el potencial de una publicidad adversa y con su conexión directa con la legislatura, para persuadir a la agencia que revoque una decisión que él consideraba impropia.

A pesar de que la creación del ombudsman estaba limitada a los países escandinavos, este mecanismo se ha extendido a otros países. En Puerto Rico el ombudsman no ha tenido un impacto profundo sobre el funcionamiento de la administración pública (1974; p. 1085). Los problemas con que se enfrenta son relativamente pocos, rara vez de gran importancia, y con frecuencia podrían ser solucionados recurriendo directamente a la burocracia misma. A pesar de todo, los periódicos, la radio y las estaciones de televisión han comenzado programas similares para investigar querellas y tratar de proveer alivio a personas que alegan haber sido tratadas mal por decisiones administrativas. Sin embargo, estos mecanismos también revelan una marcada debilidad.

Por otro lado, la información y el conocimiento pueden también provenir de fuentes fuera del gobierno. Organizaciones interesadas están vitalmente preocupadas con las decisiones que toman las burocracias públicas, y con frecuencia tratan de ejercer control sobre esas decisiones.

Finalmente, con frecuencia la información viene del medio noticioso. Kaufman (1973) descubrió que éste no constituía una fuente fidedigna de retro-alimentación acerca del comportamiento de oficiales, ya que muy frecuentemente ellos fijan su atención en los programas y en la política que da forma a sus principios. El interés del medio noticioso, sin embargo, puede resultar ser una fuerza poderosa que impulse cambios de política y consecuentemente, cambios en la conducta administrativa.

El control sobre la administración por el medio noticioso es pues, indirecto. Al igual que casi todos los usos de información como mecanismo de control, el medio noticioso es poderoso para mantener la autoridad y el cambio.

## A manera de cierre

Este trabajo ha pretendido abordar las distintas dimensiones conceptuales del uso y la naturaleza del control en las burocracias públicas. Entendemos que estamos en camino hacia un sistema teórico con amplia capacidad explicativa, pero reconocemos que al presente esta es solo una promesa. Mucha de la literatura aún no ha sido integrada y los conceptos necesitan más elaboración.

En adición, hemos hecho algunos apuntes en relación a los diferentes niveles de análisis que se pueden utilizar para enfocar el problema de control. Entre estos se distinguen los siguientes:

1. *Nivel psicossocial.* Desde esta perspectiva se estudia la organización formal como un ente que responde a diferentes premisas y genera un contorno demandante que supone la socialización del participante como medio de reducir tensión. Los instrumentos de la gerencia del control son los siguientes:

- a) Reclutamiento y elección para el cargo

- b) Incentivos y beneficios marginales
- c) Separación de los asuntos técnicos de los normativos
- d) Supervisión y evaluación de ejecutorias

En este sentido la burocracia se estudia enfatizando consideraciones intraorganizacionales para determinar las bases de la discreción, la responsabilidad y el control organizacional. Se pueden señalar los siguientes elementos importantes:

- a) La operación incremental
- b) El reclutamiento en el servicio
- c) La organización para la negociación y el compromiso
- d) La incapacidad en la organización para categorizar las tareas y suplir la totalidad de las premisas.

2. *Nivel Intraorganizacional.* Esta determinación enfatiza el problema de la organización de organizaciones en su sentido macrosocial. Apunta a la creación de organizaciones para supervisar y/o competir con los logros y ejecutorias de otras organizaciones.

A las burocracias públicas, que caracterizan la sociedad contemporánea, se les atribuyen responsabilidades de redistribución, reglamentación y servicios. Esto hace que en cada una de estas organizaciones haya intereses afectados en forma desigual. En otras palabras, el procedimiento rutinario que rige las decisiones organizacionales se convierte en una cuestión problemática. La situación se puede agravar cuando los elementos de justicia y equidad se equiparan con el concepto de "debido proceso". El peligro surge cuando los asuntos sustantivos se interpretan como sinónimos de las cuestiones procesales, y esto trae serias implicaciones para la legalización de los procedimientos que influyen en la conducta burocrática. De aquí la necesidad de experimentar con alternativas organizacionales el proceso de legalización administrativa. En este sentido hemos hablado en este trabajo de los asuntos de la información y la persuasión, de la participación ciudadana y de la creación de unas burocracias para contrarrestar el efecto de otras (ombudsman y cortes administrativas).

En síntesis, nuestra conclusión es la siguiente: El control de las burocracias públicas no es un problema que pueda ser resuelto por vías de la prescripción técnica, más bien es un problema político-administrativo que demanda soluciones políticas y consideraciones intra e interorganizacionales.

## BIBLIOGRAFIA

- Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.
- Anthony, Robert M., *Planning and Control Systems*. Boston, 1965.
- . "Closing the loop between planning and performance," *Public Administration Review*, May/June 1971, pp. 388-398.
- Armstrong, K.G. *An introduction to program budgeting*. Occasional publication of the Victorian Branch of the Economic Society of Australia and New Zealand. May 1969.
- Barber, James D. *Power in committees: An experiment in the governmental process*. New York, 1966.
- Barnett, A. Doak. *Cadres, Bureaucracy, and Political Power in Communist China*. New York: Columbia University Press, 1967.
- Bennis, W.G.; Berkowitz, N.; Affinito, M.; and Malowe, M. "Authority, Power and the Ability to Influence," *Human Relations* ii (May 1958): 143-155.
- Blau, Peter M. *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Governmental Agencies*. Chicago: University of Chicago Press, 1963, 1965.
- Braybrook, David, and Lindblom, Charles E. *A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press, 1963.
- Braybrook, David and Lindblom, Charles E. *A Strategy of Decision*. New York, 1964.
- Brown, Richard E. *The GAO: Untapped Source of Congressional Power*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1970.
- Burham, James. "Some Administrators Unkindly View Congress," en Robert T. Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Y. Cornog (eds.). *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1972, 1966: 56-62.
- Capozzola, John M. "An American Ombudsman: Problems and Prospects," in Joseph A Uvegas, Jr. (ed.). *The Dimensions of Public Administration: Introductory Readings*. Boston: Holbrook Press, 1971: 536-550.
- Capron, William M. "The impact of analysis on bargaining in government" en Davis, James W. Jr. (ed.) *Politics, programs and budgets*. Englewood Cliffs, 1969.
- Carlson, Jack W. "The status and next steps for Planning, Programming and Budgeting", Statement before subcommittee on economy in government of the Joint Economic Committee, Washington, 1969, pp. 613-798.
- . "The status and next steps for planning, programming and budgeting" en Haveman, Robert and Margolis, Julius (eds.). *Public expenditures and policy analysis*. Chicago, 1970.
- Cartwright, Dorwin. "Influence, Leadership, Control," en James G. March (ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965: 1-47.
- Cary, William L. *Politics and the Regulatory Agencies*. New York: McGraw-Hill, 1967.
- Chapman, Brian. *The Profession of Government*. London. Urwin University Books, 1959.
- Churchman, C.W. and Schainblatt, A.H. "PPB: how can it be implemented?" *Public Administration Review*, March/April 1969, pp. 178-189.

- Cornog, Geoffrey Y. "Influence, Power and Authority in Organization" en Robert T. Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Y. Cornog (eds.). *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1972, 1966: 72-77.
- Creative Budgeting in New York City: An interview with former budget director Frederick O'R. Hayes*. The Urban Institute, Washington D.C., June 1971.
- Crecine, John P. *PPB and the federal budgeted*, paper for Mr. Robert N. Trueblood. Presidential Commission on budgetary concepts. August, 1967.
- . *Governmental problem-solving; A computer simulation of municipal budgeting*. New York, 1969.
- Crecine, John P. and Fischer, Gregory. *On resource allocation processes in the U.S. Department of Defense*. Mimeograph, Institute of public policies, Michigan, October, 1971.
- Crozier, Michael. *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- Cyert, Richard and March, James. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N.J., 1963.
- Dahl, Robert A. and Lindblom C.E. *Politics, Economics, and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York: Harper and Row, 1953.
- Davis, Kenneth Culp. "Checking Discretion," en Joseph A. Uvegas, Jr. (ed.). *The Dimensions of Public Administration: Introductory Readings*. Boston: Holbrook Press, 1971. 461-477.
- . *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.
- De Jouvenel, Bertrand. "Authority: The Efficient Imperative," en Carl J. Friedrich (ed.). *Nomos*, vol. 1. Cambridge: Harvard University Press, 1958: 159-169.
- Derthick, Martha. *Uncontrollable Spending for Social Service Grants*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976.
- Downs, Anthony. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown, 1967, 1966.
- Downs, Anthony. "A realistic look at the final payoffs from urban data systems," *Public Administration Review*, September 1967, pp. 204-210.
- Eckstein, Harry. "Authority Patterns: A Structural Basis for Political Inquiry", *American Political Science Review* 68 (December 1973): 142-1161.
- Edelman, Murray. *The Symbolic Uses of Politics*. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- Etzioni, Amitai. *A Comparative Analysis of Complex Organizations*. New York: The Free Press, 1975, 1961.
- . "Organizational Control Structure," En James G. March (ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965: 650-677.
- . *Complex Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1964.
- Finer, Herman. "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review* 1 (Summer 1941): 335-350.

- Follet, Mary Parker. "The Process of Control," in Luther Gulick and L. Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University Institute of Public Administration, 1937: 159-169.
- Friedrich, Carl J. "Authority, Reason, and Discretion," en Carl J. Friedrich (ed.). *Nomos*, vol. 1. Cambridge: Harvard University Press, 1958: 28-48.
- . "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," en Carl J. Friedrich and E. S. Mason (eds.). *Public Policy 1* Cambridge: Harvard University Press, 1940: 3-24.
- Gelhorn, Walter. *When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures*. Cambridge: Harvard University Press, 1966.
- Gibson, Frank L. "Organizations and Their Environments: The School System as a Focus," en Robert T. Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Y. Cornog (eds.). *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1972, 1966: 156-163.
- . "Organizational Theory and the Nature of Man," in Joseph A. Uvegas, Jr. (eds.). *The Dimensions of Public Administration: Introductory Readings*. Boston: Holbrook Press, 1971: 126-139.
- Gilmour, Robert S. "Central Legislative Clearance: A Revised Perspective," *Public Administration Review* 31 (March/April 1971): 150-158.
- Goehrlert, Robert. "Soviet Administrative Practices: The Issue of Efficiency," *International Review of Administrative Science* 41 (1975): 253-264.
- Golembiewski, Robert T.; Gibson, Frank, and Cornog, Geoffrey Y. (eds.). *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1972, 1966.
- Golembiewski, Robert T. "Civil Service and Managing Work", en Robert T. Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Y. Cornog (eds.). *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1972, 1966: 164-189.
- Goodnow, Frank J. *Politics and Administration: A Study in Government*. New York: Macmillan, 1900.
- Gouldner, Alvin W. "The Norm of Reciprocity: A Preliminary Statement," *American Sociological Review* 25 (April 1960): 161-177.
- Gulick, Luther and Urwick, L. (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University Institute of Public Administration, 1937.
- Gulick, Luther. "Notes on the Theory of Organization," en Luther Gulick and L. Urwick (eds.). *Papers on the Science of Administration*. New York: Columbia University Institute of Public Administration, 1937: 1-45.
- . "Politics, Administration, and the New Deal," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 169 (September 1933): 55-66.
- Guyn, William B. "The British PCA: Ombudsman of Ombudsman?" *Journal of Politics* 35 (February 1973): 45-60.
- Halperin, Morton H. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1974.
- Harsanyi, John C. "Measurement of Social Power, Opportunity Costs, and the Theory of Two-Person Bargaining Games," *Behavioral Science* 7 (January 1962): 67-80.

- Heclo, Hugh, and Wildavsky, Aaron. *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. Berkeley: University of California Press, 1974.
- Hill, Larry B. "Institutionalization, the Ombudsman, and Bureaucracy," *American Political Science Review* 68 (September 1974): 1075-1085.
- Hitch, Charles J. *Decision-Making for Defense*. Berkeley: University of California Press, 1966.
- Homans, George C. "Social Behavior as Exchange," *American Journal of Sociology* 63 (May 1958): 597-606.
- Hough, Jerry F. *The Soviet Prefects: The Local Party Organs in Industrial Decision-Making*. Cambridge: Harvard University Press, 1969.
- Katz, Daniel, and Kahn, Robert L. *The Social Psychology of Organizations*. New York: John Wiley and Sons, 1966.
- Kaufman, Herbert. *Administrative Feedback*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973.
- . *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior*. Baltimore: Johns Key, V.O. "Legislative Control," en Fritz Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1956: 312-333.
- Kingsley, J. Donald. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press, 1944.
- Krislov, Samuel. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs, W.J.: Prentice-Hall, 1974.
- Landau, Martin. "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap," en Francis E. Rourke (ed.), *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston: Little, Brown, 1972, 1966: 337-357.
- Lindblom, C.E. *The Intelligence of Democracy: Decision-Making Through Mutual Adjustment*. New York: The Free Press, 1965.
- . "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review* 19 (Spring 1959): 79-88.
- Long, Norton E. *The Polity*. Chicago: Rand McNally, 1962.
- Lowi, Theodore J. *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*. New York: W.W. Norton, 1969.
- McGrath, Joseph E. "A Social Psychological Approach to the Study of Negotiation," en Raymond B. Bowers (ed.), *Studies on Behavior in Organizations: A Research Symposium*. Athens, Ga.: University of Georgia Press, 1966: 101-134.
- March, James G. (ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965.
- and Simon, Herbert A. *Organizations*. New York: John Wiley and Sons, 1958.
- Meier, Kenneth John. "Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis," *American Political Science Review* 69 (June 1975): 526-542.
- Miller, S.M., and Rein, Martin. "Participation, Poverty, and Administration," en Robert T. Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Y. Cornog (eds.), *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1972, 1966.

- Mosher, Frederick C. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press, 1968.
- . *Watergate: Implications for Responsible Government*. New York: Basic Books, 1974.
- Madel, Mark V., and Rourke, Francis E. "Bureaucracies," en Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (eds.). *Governmental Institutions and Processes*. Vol. 5, *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975: 373-440.
- Meustadt, Richard E. "Politicians and Bureaucrats," en the American Assembly. *The Congress and America's Future* (David Truman, ed.). Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1965: 102-120.
- Olson, Jr., Mancur. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, 1965.
- Peabody, Robert L., and Rourke, Francis E. "Public Bureaucracies," en James G. March (ed.). *Handbook of Organizations*. Chicago: Rand McNally, 1965: 302-337.
- Pois, Joseph. "Trends in General Accounting Office Audits," en Bruce L. R. Smith (ed.). *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*. New York: John Wiley and Sons, 1975: 245-277.
- Pressman, Jeffrey L. *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- and Wildavsky, Aaron B. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work At All, This Being A Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- Quade, E.S. "Systems Analysis Techniques for Planning-Programming-Budgeting," en Robert T. Golembiewski, Frank Gibson, and Geoffrey Y. Cornog (eds.). *Public Administration: Readings in Institutions, Processes, Behavior*. Chicago: Rand McNally, 1972, 1966.
- Reagan, Michael D. "Accountability and Independence in Federal Grants-in-Aids," en Bruce L.R. Smith (ed.). *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*. New York: John Wiley and Sons, 1975: 181-211.
- Ridley, F., and Blondel, J. *Public Administration in France*. New York: Barnes and Woble, 1969, 1964.
- Riggs, Fred W. "Bureaucrats and Political Development: A Paradoxical View," en Joseph LaPalombara (ed.). *Bureaucracy and Political Development*. Princeton: Princeton University Press, 1963: 120-167.
- Rourke, Francis E. (ed.). *Bureaucratic Power in National Politics*. Boston: Little, Brown, 1972, 1965.
- Schlesinger, Joseph A. "The Politics of the Executive," in Herbert Jacob and Kenneth N. Vines (eds.). *Politics in the American States: A Comparative Analysis*. Boston: Little, Brown, 1971.
- Schultze, Charles L. "The Role of Incentives, Penalties, and Rewards in Attaining Effective Policy," en Robert H. Haveman and Julius Margolis (eds.). *Public Expenditures and Policy Analysis*. Chicago: Marham Publishing Company, 1970: 145-172.

- . *The Politics and Economics of Public Spending*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1968.
- Schurmann, Franz. *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley: University of California Press, 1968, 1966.
- Seidman, Harold. *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*. New York: Oxford University Press, 1975, 1970.
- Shapiro, Martin. *The Supreme Court and Administrative Agencies*. New York: The Free Press, 1968.
- Sharkansky, Ira. "The Politics of Auditing," en Bruce L.R. Smith (ed.). *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*. New York: John Wiley and Sons, 1975: 278-313.
- Simon, Herbert A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making in Administrative Organizations*. New York: Macmillan, 1967, 1947, 1945.
- . Smithburg, Donald W.; and Thompson, Victor. *Public Administration*. New York: Alfred A. Knopf, 1950: 180-259.
- Smith, Bruce L.R. (ed.). *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*. New York: John Wiley and Sons, 1975.
- and Hague, D.C. (eds.). *The Dilemma of Accountability in Modern Government: Independence Versus Control*. New York: St. Martin's Press, 1971.
- Suleiman, Ezra N. *Politics Power, and Bureaucracy in France*. Princeton: Princeton University Press, 1974.
- Thompson, James D. *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York: McGraw Hill, 1967.
- Truman, David B. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf, 1971, 1951.
- Waldo, Dwight. *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press, 1948.
- Wamsley, Gary L., and Zald, Mayer N. *The Political Economy of Public Organizations*. Lexington, Mass.: D.C. Heath, 1973.
- Warwick, Donald P. *A Theory of Public Bureaucracy: Politics, Personality, and Organization in the State Department*. Cambridge: Harvard University Press, 1975.
- Weber, Max (H.H. Gerth and C. Wright Mills, trans., eds.). *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946: 196-244.
- Wildavsky, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown, 1974, 1964.
- Wilensky, Harold L. *Organizational Intelligence: Knowledge and Politics in Government and Industry*. New York, Basic Books, 1967.