

RESEÑAS DE LIBROS

RENATE MAYNTZ y FRITZ W. SCHARPF, *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Nueva York, Elsevier, 1975, 184 pp.

Uno de los problemas más intrincados al que se ha enfrentado la ciencia política es el análisis del proceso de la toma de decisiones (*decision-making*), o de la formulación de políticas específicas (*policy-making*); es decir, el de dilucidar el cómo, el porqué y el quién de las opciones políticas finales. Si bien algunos autores consideran que ambas nociones son sinónimas, otros introducen una distinción entre ellas: mientras el análisis de las decisiones se centra en la elección consciente y sujeta a sanciones de una alternativa determinada, el análisis del proceso de formulación de políticas específicas se refiere a un conjunto de decisiones interconectadas y no permite la localización de un centro único de elección de alternativas. La obra de Renate Mayntz y de Fritz W. Scharpf es un ejemplo de este último tipo de estudio, y tiene como objetivo último proponer una manera más eficiente de elaborar decisiones dentro de una sociedad altamente diferenciada.

Policy-Making in the German Federal Bureaucracy analiza las particularidades que manifiesta el proceso de formulación de políticas específicas dentro de una organización fuertemente estructurada y jerarquizada, la burocracia central de la República Federal Alemana, y cuáles son los efectos de este tipo de organización sobre la calidad de las políticas que elabora. Resulta, sin embargo, sorprendente, que el trabajo no incluya el análisis de un caso específico —como es costumbre en este tipo de estudios—, sino que se concentra en el examen formal de los mecanismos de la actividad administrativa.

Las observaciones empíricas de Mayntz y Scharpf derivan de una serie de estudios administrativos que los autores, con base en el modelo insumo-producto, han realizado en diferentes ministerios de la federación para los gobiernos de la coalición socialista-liberal. Sus resultados los llevan a caracterizar a la burocracia como el actor más importante en el proceso de la formulación política, dado que el grueso de la rutina que supone la actividad pública se traduce en el cúmulo de pequeñas decisiones que confor-

man una política y que son el resultado del trabajo cotidiano de los niveles administrativos inferiores.

La hipótesis central del libro es la siguiente: el problema fundamental de las sociedades postindustriales es el generar problemas con mayor rapidez que la del subsistema político para solucionarlos. Para enfrentar de manera eficiente un medio ambiente sujeto a cambios acelerados, debe desarrollarse la capacidad de elaborar, de manera más activa que reactiva, políticas específicas. Estas deben ser producto de una planeación efectiva y a largo plazo, que permita al subsistema político dirigir y controlar los procesos socioeconómicos, manteniendo un alto grado de autonomía respecto a intereses sociales particulares. El prerrequisito fundamental de este desarrollo es la existencia de una autoridad coordinadora capaz de administrar los recursos financieros, informativos, organizativos y políticos que definen la capacidad de acción del sistema como un todo.

Esta proposición plantea una serie de problemas en cuanto a la democracia plural que pretende representar el sistema de la República Federal Alemana, dado que supone la concentración del poder de decisión y la centralización institucional de este proceso, marginando con ello el juego libre de las fuerzas sociales.

La autonomía del subsistema político, por otra parte, puede significar aislamiento y, por consiguiente, una interacción todavía más restringida entre los subsistemas, misma que pudiera redundar en políticas erráticas, o bien en decisiones que al no responder de manera directa a las demandas de otros subsistemas sigan un curso paralelo, pero de hecho distinto, a las necesidades reales que plantea el sistema como un todo. El Estado corre entonces el peligro de convertirse en una maquinaria consagrada a la elaboración de decisiones autoritarias, de la cual quedaría excluida la expresión de las demandas de grupos entre los cuales el ajuste y la negociación pierden importancia.

Es más, al descubrir la estructura actual dentro de la cual se desarrolla el proceso de formulación política en Alemania Federal, los autores nos presentan el funcionamiento de una organización burocrática que genera su propia racionalidad y que hace de la política eficiencia administrativa.

Según este análisis, los únicos actores políticos importantes en el proceso de la toma de decisiones son el ejecutivo federal, es decir, el canciller, y la burocracia central, puesto que en última instancia sólo ellos disponen de la capacidad para orquestar las decisiones. Mayntz y Scharpf centran su atención en la estructura burocrática, porque según ellos "...la capacidad política del sistema para asumir una actitud activa en el proceso de la toma de decisiones políticas, es en gran parte la capacidad de su burocracia ministerial" (p. 48).

De ser así, entonces la falta de funcionamiento de las organizaciones partidistas y del Parlamento —los cuales se ven reducidos a un papel meramente honorífico— (p. 35), encaja perfectamente dentro de la lógica de una sociedad burocratizada.

La burocracia federal alemana se caracteriza por estar cuidadosamente estructurada y jerarquizada, lo cual se traduce en los rasgos que manifiestan sus miembros: al servicio público tienden a ingresar los estudiantes —en su mayoría de formación jurídica— que muestran gran dogmatismo, rigidez e intolerancia en sus actividades sociales, y que prefieren actuar en un cuadro de normas perfectamente establecidas. Es casi innecesario señalar que tales actitudes se reflejan en el tipo de soluciones que eligen los administradores.

En consecuencia, y como muchas otras burocracias, la alemana tiende a estar programada y a ser más bien impersonal. En general el funcionario federal recibe pocos incentivos para desarrollar una actitud activa e imaginativa en el cumplimiento de su trabajo. Este patrón de comportamiento más bien pasivo conduce a que las iniciativas se limiten de hecho a ser enmiendas o modificaciones a programas ya existentes, es decir, a cambios de naturaleza cuantitativa. "Por lo tanto, el proceso de formulación de las decisiones políticas consiste sobre todo en modificar una política determinada más que en iniciar una nueva" (p. 74), salvo en el caso de iniciativas efectivamente originales de largo plazo y de largo alcance, las cuales se originan casi siempre en el Ejecutivo. Esta observación contradice la visión weberiana de una burocracia autónoma cuya autoridad se funda en la eficiencia administrativa, pues las propuestas desarrolladas en los niveles intermedios de la jerarquía ministerial —punto de partida del proceso administrativo— nunca contradicen de manera consciente las intenciones del ministro.

Podremos estar de acuerdo en cuanto a las limitaciones y deficiencias que presenta este tipo de sistema de acción: nadie puede pensar que la solución de los problemas de una sociedad tan compleja está en manos de un grupo de individuos cuyo interés y visión se limitan a los confines de su escritorio y quedarse tan tranquilo; un cuerpo de planificadores de naturaleza casi paraestatal tampoco parece ser la solución. Esto es, las reformas estructurales que han introducido los gobiernos de la coalición socialista-liberal se han orientado fundamentalmente hacia el fomento de políticas planificadas a largo plazo. Esta solución corre el riesgo, sin embargo, de que el proceso de formulación política se desintegre en un conjunto más o menos coherente de políticas departamentales. Por lo tanto, Mayntz y Scharpf consideran que se ha agudizado la necesidad de establecer un centro de coordinación y control al más alto nivel. A pesar de que reconozcamos las virtudes de la planificación, la descripción del proceso tal y como opera actualmente muestra tales rasgos de dirigismo y centralización del poder de decisión, que la propuesta de los autores parece apuntar hacia la creación de un superministerio de planificación cuyas instancias actúen exclusivamente dentro de la esfera política, resolviendo así el obstáculo fundamental a una política más activa: el conflicto. Dado que cualquier modificación plantea una amenaza para el equilibrio que prevalece entre los

actores participantes, existe una cierta tendencia o bien a postergar la solución, o bien a adoptar soluciones de compromiso, con el fin precisamente de evitar el conflicto. En cambio las posibilidades de que éste surja desaparecen por completo cuando la decisión es impuesta de manera autoritaria.

Cómo dirigir el cambio es la preocupación fundamental de Mayntz y Scharpf, pero en un sistema de gobierno de canciller, donde la burocracia está regida más por la eficiencia que por la imaginación, ello equivale a la atribución legítima de un poder *quasi* absoluto a un grupo restringido de especialistas, en un medio en el que el poder personal ya es una realidad. Resulta, por consiguiente, extraño que estos autores recurran a señalar las desventajas del federalismo y del pluralismo político para justificar el alcance de sus propuestas.

Aunque se trata de una materia muy especializada, como estudio administrativo la obra aporta datos muy interesantes, sobre todo en lo que se refiere al análisis de la burocracia. Por otra parte, constituye una entre muchas aproximaciones a los problemas que empiezan a plantearse las sociedades "postindustriales", y tal vez un indicador de los riesgos que implica el paso a una nueva sociedad.

SOLEDAD LOAEZA

CORNELIUS, WAYNE A., *Politics and the migrant poor in Mexico City*. Stanford University Press, 1975, 309 p.

El análisis de los problemas sociales requiere cada vez más de estudios empíricos a niveles desagregados. La mayor parte de la literatura sobre las actitudes políticas de los migrantes urbanos está llena de apreciaciones basadas en un pretendido sentido común que bordea el simplismo. Por ello, es bienvenido un libro como el de Cornelius, el cual viene a llenar uno de los grandes vacíos que existían sobre el análisis del comportamiento político de las grandes masas de habitantes que se han desplazado de las zonas rurales a las áreas urbanas.

Si el fenómeno de crecimiento urbano ha recibido gran atención desde la perspectiva económica y demográfica, la mayoría de las consideraciones que se hacían sobre la participación política de estos nuevos habitantes urbanos eran apreciaciones basadas en análisis muy agregados y casi nunca en información empírica. El mérito de este libro reside precisamente en proporcionarnos, con base en una rigurosa metodología de análisis, integrada por el método de observación participante, encuestas, entrevistas e información de archivos, una sólida información y análisis sobre la actitud política de los migrantes en la ciudad de México.

Conclusión importante del libro es que, contrario a las tesis que circulan en los años cincuenta y sesenta, estas masas de migrantes que entran —la mayoría por vez primera— en contacto con las grandes urbes, no contie-