

## CAPÍTULO 7

### REFORMA GERENCIAL Y DEMOCRACIA

---

La Reforma Gerencial ocurre en el marco del régimen democrático. Si la globalización obliga a las administraciones públicas de los estados nacionales a ser modernas y eficientes, la revolución democrática de este siglo que está terminando las obliga a ser, de hecho, públicas, orientadas hacia el interés general, en lugar de ser autorreferidas o sometidas a intereses de grupos económicos. Para que esto acontezca, Cunill Grau (1997) centra su atención en lo público no estatal en tanto control social y propone la idea de la “publicación” de la administración pública –vale decir, hacer “pública” una “administración pública” que en la práctica atiende a intereses privados–. Su expectativa es que tenga lugar una rearticulación de las relaciones entre sociedad y Estado, que se transite desde una matriz Estadocéntrica hacia una matriz sociocéntrica, a partir de una reforma administrativa que ataque cuatro puntos básicos: la apropiación privada del Estado; la actuación autorreferida de la burocracia; la falta de responsabilidad pública (“*accountability*” o responsabilización); y la ineficiencia, o sea el mal uso de los recursos por el Estado. Son éstos los objetivos básicos de la Reforma Gerencial, que presuponiendo el régimen democrático y procurando, en su ámbito, profundizarlo, recurre en forma creciente al control social, que no debe limitarse a la ejecución de las políticas públicas, sino también incidir en su formulación.

La lucha contra la captura del Estado por parte de intereses particulares, la defensa del patrimonio público, la utilización de los recursos escasos de los contribuyentes de manera de atender al interés general o, en otras palabras, la afirmación del derecho de la ciudadanía a la *res publica*, es sin duda el objetivo principal

de la Reforma Gerencial. A través de la afirmación de estos derechos ocurre, inclusive, la publicación de la administración pública. La Reforma Burocrática tenía este objetivo, pero en la medida en que tuvo lugar predominantemente en el ámbito de regímenes políticos no democráticos o predemocráticos, sólo lo logró en forma limitada. La Reforma Gerencial, que sólo tiene sentido cuando se profundizan las formas de democracia representativa y de democracia directa o de control social, además de ser un instrumento de eficiencia administrativa, es también un medio de afirmación democrática de los derechos ciudadanos.<sup>91</sup>

## RESTRICCIÓN-EFICIENCIA Y RESTRICCIÓN DEMOCRÁTICA

A pesar de que la motivación inicial para la reforma del Estado actualmente en curso en todo el mundo haya sido económica, la determinante impuesta por la ineficiencia no es la única que la rige; existe también una determinante democrática: si vivimos en democracia, la naturaleza y la extensión de la intervención estatal dependerá naturalmente de la voluntad de los ciudadanos. La restricción-eficiencia parece ser hoy la única relevante; la lógica del uso más económico o "más racional" de los recursos, que se tornó dominante con la emergencia del capitalismo, asumió un papel fundamental en el mundo contemporáneo, porque el proceso de globalización que caracterizó al último cuarto de siglo impuso a los países y a sus empresas un grado de competencia nunca visto anteriormente, exigiendo de sus respectivos Estados patrones de eficiencia jamás imaginados. Sin embargo, esta lógica, que tiene en el mercado y en la administración los principales instrumentos de economicidad o de eficiencia, está muy lejos de proporcionar la anhelada eficiencia –que está en el plano de la racionalidad instrumental o de la escogencia de los medios más adecuados para alcanzar los fines establecidos– y más lejos aún de asegurar un criterio para la correcta escogencia de los fines y de las prioridades a ser establecidas entre ellos. Otra lógica o restricción es la democrática.

Vivimos actualmente, particularmente en Europa y en las Américas, en democracia. Esta fue la gran conquista política del siglo XX. Ahora bien, en un régimen

91. No confundir la expresión "publicación", acuñada por Cunill Grau, con la de "publicización", sugerida por mí para significar la transformación de entidades estatales en públicas no estatales, más específicamente en organizaciones sociales. La idea de publicación de la administración pública refleja la necesidad de oponerse a su captura por parte de los intereses privados, así como de rescatar su carácter político.

democrático la determinante o la lógica económica no puede ser soberana. Será siempre importantísima, pero la determinante democrática deberá prevalecer cuando se trata de realizar acciones colectivas a través del Estado. Las decisiones políticas, que inclusive garantizan el funcionamiento del mercado y de la administración, deberán ser necesariamente el resultado del debate público y de la formación de consensos o de mayorías. Sólo entenderemos la naturaleza de las reformas por las que están atravesando los Estados en los años noventa, si comprendemos e integramos estas dos determinantes.

La determinante económica de la reforma del Estado es bien conocida. Los hombres de negocios con frecuencia piensan que ella es la única determinante posible; los tecnócratas, que es la única racional o legítima. Pero existe una segunda determinante que se impone en los procesos de reforma del Estado que vienen teniendo lugar en este fin de siglo: la determinante política, y más específicamente, la determinante democrática. Muchas veces esta determinante es confundida con formas populistas de resolver los conflictos, pero se trata de una simplificación peligrosa. Si vivimos en democracias, las reformas sólo podrán realizarse si cuentan con el apoyo de la sociedad, de los ciudadanos con poder de voto.

Quizás esta dificultad para comprender la determinante democrática resulte del carácter históricamente reciente de la democracia. Aun cuando podamos hablar de la democracia griega, la afirmación de los derechos políticos de votar y ser votado es un fenómeno del siglo XX, así como la afirmación de los derechos civiles —de libertad y de propiedad— sólo adquirió preponderancia en el siglo XIX. El siglo XX estuvo marcado por guerras y genocidios atroces, pero en compensación, fue el siglo de la democracia. Incluso en los países más avanzados políticamente, el régimen democrático sólo pasó a predominar en este siglo. Las democracias que prevalecieron en Gran Bretaña, en los Estados Unidos y en Francia durante el siglo XIX eran muy relativas. Eran democracias censitarias y masculinas, en las que sólo la burguesía propietaria tenía derechos de ciudadanía. Sólo en este siglo la democracia se generalizó como régimen político: en la primera mitad del siglo en los países desarrollados, y en la segunda en los países en desarrollo. Esto ocurrió en la medida en que la apropiación del excedente a través del mercado pasó a ser predominante, con la emergencia del capitalismo y del liberalismo. A partir de este momento, la democracia no sólo se hizo viable, sino que además se reveló como siendo el régimen político que mejor garantiza los derechos de ciudadanía, el régimen político más estable. En el pasado, la democracia no fue el régimen político preferido por los filósofos políticos, debido a la inestabilidad que en ella percibían. Sin embargo, a partir del momento en que el excedente económico pudo ser apropiado sin recurrir a la violencia directa, a través del mecanismo del mercado, fue posible establecer de manera sólida y legítima, primero los principios liberales y seguidamente los de la democracia representativa.

Si la determinante política precede a la económica, en la medida en que el mercado y la administración sólo pueden funcionar bien si la propiedad y los contratos están garantizados por el Estado, cuando el régimen político es democrático, la determinación política se torna decisiva, porque además de la legitimación basada en el poder puro y simple, tiene que haber una legitimación ética basada en el apoyo popular. La determinante económica se basa en la eficiencia o en la racionalidad instrumental, en tanto que la política se basa en el poder. Cuando el poder pasa a tener un basamento ético, garantizado por la democracia, aumenta la importancia de la legitimidad en la escogencia de los fines, así como de los medios para alcanzarlos. La determinante económica sigue siendo fundamental, incluso porque pretende ser, y muchas veces lo es, racional; pero la determinante democrática será predominante. Cuando existe democracia, la razón económica se subordina no sólo de hecho, sino también legítimamente, a la política. Especialmente cuando hablamos de reformas, como es el caso en este libro, nos estamos refiriendo al uso del poder político. Ahora bien, el poder invocado en nombre de la razón puede ser fuerte, pero no tiene la legitimidad del poder ejercido en nombre del *demos*.

## DEMOCRACIA Y MORALIDAD

Mientras que la Reforma Burocrática suponía un régimen liberal, pero autoritario, la Reforma Gerencial presupone la existencia de la democracia. La transición del feudalismo, o más ampliamente, de las formas patrimonialistas de dominación, hacia el capitalismo, fue ideológicamente presidida por el liberalismo. Con base en la legitimación ideológica proporcionada por el liberalismo, se consagró la separación entre el patrimonio del Estado y el patrimonio personal del príncipe, y se garantizaron la propiedad privada y los contratos, viabilizando el funcionamiento del capitalismo o de la economía de mercado. Para que esta separación de patrimonios se completase, sin embargo, era necesario proteger al Estado contra el nepotismo y la corrupción del príncipe, o más ampliamente, de los políticos gobernantes. La Reforma Burocrática fue pensada con estos fines. Por su intermedio se definía un cuerpo de funcionarios profesionales, escogidos según el criterio del mérito, dotados de estabilidad en el empleo, que administrarían el Estado con el mínimo posible de autonomía, siempre de acuerdo con la ley y los reglamentos. Esto era necesario porque no se contaba con las instituciones democráticas de una prensa, una oposición y una ciudadanía, libres y actuantes para controlar el poder de los políticos. Se utilizó igualmente a los burócratas para que, dotados de una relativa autonomía en relación con la política, pero con poca autonomía para

tomar decisiones, realizaran este control. A los burócratas les cupo administrar "en los términos que marca la ley", de acuerdo con el principio de universalidad de procedimientos, sin hacer uso de la discrecionalidad. De esta manera, al tiempo que se atribuía a los administradores un papel de control moral estratégico, se les sustraía la autonomía para tomar decisiones.

La garantía de moralidad pública recaería sobre la ley, o más ampliamente, sobre un sistema institucional al mismo tiempo liberal y burocrático, basado en normas estrictas y detallistas, y un sistema de división de poderes, de *checks and balances*, y de auditorías internas y externas. Igualmente recaería sobre los burócratas, en la medida en que éstos, apoyados en la estabilidad de sus empleos, tendrían las condiciones para enfrentar la corrupción y el nepotismo clientelista de los políticos o de sus jefes burócratas. Con esto, sin embargo, el Estado y los administradores públicos perdían una parte importante de su propio control sobre los burócratas, que tanto podían utilizar su estabilidad para defenderse de las presiones, como para no trabajar, no cooperar.

La Reforma Gerencial no niega el papel de control de la moralidad pública atribuido a los funcionarios públicos y a todo el sistema de división de poderes o de *checks and balances* que fue montado en el Estado moderno para evitar la corrupción. Tampoco rechaza la necesidad de leyes y reglamentos que ayuden a garantizar la moralidad pública. Sólo afirma que existe una correlación positiva entre autonomía del administrador público y eficiencia, y un *trade-off* entre autonomía y corrupción. Cuanto mayor sea la autonomía, cuanto más descentralizadas y desconcentradas sean las acciones, cuanto más controles *a posteriori*, por resultados y por competencia administrada, más eficientes serán los servicios públicos; en contrapartida, mayor será el riesgo de corrupción y clientelismo.

Sin embargo, en este *trade off*, el péndulo se desplaza en el sentido de una mayor autonomía, porque en las sociedades democráticas se han desarrollado formas de control *a posteriori* de la actividad pública, que son efectivas en el control de la corrupción y del clientelismo. Además de los mecanismos burocráticos de control externo e interno (tribunales de cuentas, sistemas de control interno), se cuenta con los controles democráticos realizados por el parlamento, particularmente por los partidos de oposición, por los consejos formales e informales de control social, y principalmente el control realizado por la prensa. Porque existen mecanismos democráticos de control, o en otras palabras, porque la administración pública gerencial presume la existencia de un régimen democrático razonablemente establecido, es posible conceder más autonomía a los administradores públicos. Esta mayor autonomía da como resultado no sólo una mayor eficiencia, sino que también debe favorecer el aumento del nivel de moralidad pública.

La premisa comportamental que subyace a esta afirmación es que la autonomía no sólo es un factor motivador de eficiencia. Es también un estímulo al respeto

a los valores éticos, siempre y cuando exista un sistema *a posteriori* de control. Desde el momento en que el administrador público recibe autonomía gerencial y pasa a ser controlado por resultados, se hace mucho más difícil para sus superiores, burócratas o políticos, justificar políticas clientelistas. Ellas no sólo son formalmente incompatibles con la administración pública burocrática, sino que están sustantivamente en contradicción con la autonomía y la responsabilidad gerencial.

Aun teniendo una visión cínica del ser humano, como motivado exclusivamente por su propio interés, no es difícil percibir que en el momento en que la sociedad le atribuye autonomía y responsabilidad, el individuo pasa a tener una misión y tiende a volverse más interesado en mostrar un buen desempeño, tanto en el plano de la eficiencia como en el plano moral. Por otra parte, si en una forma más realista, admitimos que el ser humano también se motiva por razones nobles, que el interés público también puede ser un factor motivador de políticos y funcionarios públicos, el hecho de que la persona disponga de un grado razonable de autonomía y de la responsabilidad correspondiente, la lleva a poner mayor empeño en la prosecución de los objetivos sociales.

Por otra parte, en relación con el problema de la estabilidad en el empleo de los funcionarios públicos, la Reforma Gerencial reduce esta estabilidad, aproxima al funcionario público al trabajador privado, para no incurrir en el costo de funcionarios desmotivados y desinteresados, que poco o nada trabajan, pero que no pueden ser despedidos. Puede hacerlo porque la necesidad de proteger la autonomía del Estado a través de la estabilidad de los funcionarios disminuyó significativamente en la medida en que se tienen regímenes democráticos, en la medida en que la prensa es libre, y que la práctica de destituir funcionarios por motivos políticos es considerada como absolutamente inaceptable. Mientras no teníamos democracia, la estabilidad de los funcionarios era necesaria; cuando la democracia se establece, ella puede flexibilizarse considerablemente, debiendo ser garantizada en forma parcial para las carreras de Estado, y en forma absoluta sólo para jueces y fiscales.

## ¿AUTONOMÍA O AISLAMIENTO?

La Reforma Gerencial promueve la autonomía administrativa de las agencias o servicios públicos. Esta autonomía, sin embargo, no debe ser confundida con el llamado "aislamiento burocrático", que se define como la independencia de ciertas agencias burocráticas del poder político. Como la reforma es intrínsecamente democrática, obedece a los principios del Estado de derecho, por lo que respeta el principio de la "universalidad de procedimientos", pero éste no es compatible con

la idea (o la propuesta) de aislamiento burocrático. La universalidad de procedimientos, el imperio de la ley, el Estado de derecho, son esenciales para la democracia. La administración pública burocrática, en la medida en que es una forma de dominación "racional-legal", es coherente con la democracia. En el momento histórico en que fue implantada, se constituyó en un instrumento fundamental contra el patrimonialismo entonces dominante. En este marco, el aislamiento burocrático sólo tendría sentido si fuese entendido no como la conquista de la autonomía por parte de la burocracia –que sería portadora de valores "racionales"– contra los políticos –que representarían el clientelismo– sino como la autonomía concedida de forma democrática, por los políticos, a la burocracia. En realidad, la expresión surge en regímenes autoritarios, generalmente de carácter militar, en los cuales la burocracia militar en el poder decide preservar ciertas áreas de actuación del Estado, de la influencia de los políticos que le sirven de apoyo. En la actualidad, sin embargo, el régimen autoritario ha sido sustituido por el democrático, y aunque el patrimonialismo siga existiendo en el país, en la forma de clientelismo, no es legítimo suponer que sea la forma dominante de hacer política, ni es aceptable el aislamiento democrático como una forma de garantizar la eficiencia o la racionalidad a la administración pública.

La legítima preocupación de los analistas del Estado brasileño por el clientelismo, condujo a una identificación de la administración pública burocrática con la universalidad de procedimientos y con el aislamiento burocrático, que en ciertos casos, da lugar a contradicciones curiosas. Edson Nunes (1984), en su notable estudio sobre el Estado brasileño, procuró demostrar cómo el aislamiento burocrático y la universalidad de procedimientos, que caracterizarían a la administración pública burocrática, constituían una alternativa al clientelismo. En sus propias palabras:

“La universalidad de procedimientos y el aislamiento burocrático son muchas veces percibidos como formas apropiadas de contrarrestar el clientelismo. La universalidad de procedimientos, basada en las normas de impersonalidad, derechos iguales ante la ley, y *checks and balances*, podría refrenar y desafiar los favores personales. Por otra parte, el aislamiento burocrático es percibido como una estrategia para superar el clientelismo a través de la creación de islas de racionalidad y de especialización técnica.” (1984: 33-34)

La universalidad de procedimientos es una característica esencial de los regímenes democráticos, pero no implica la adopción de la administración pública burocrática. La administración pública gerencial es tanto o más consistente con el Estado de derecho sin por ello reducir al administrador público a la obediencia de normas burocráticas rígidas. En cuanto al aislamiento burocrático, ésta es una

expresión precisa, que refleja la preocupación de los economistas y científicos políticos que estudian los países en desarrollo marcados por el populismo y el clientelismo. Ante este hecho, la capacidad de algunas agencias burocráticas para conseguir "aislarse", vale decir, para quedar libres de las influencias políticas corruptoras, se tornó un objetivo a ser logrado. De esta forma, la burocracia pública, vista como la cristalización de la racionalidad, lograba erigir barreras contra el clientelismo.<sup>92</sup> Y se verificaba en la práctica, el problema de la "autonomía relativa de la burocracia", que fue uno de los temas centrales de la teoría política con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. No es pertinente ahora volver a esta discusión tan amplia. No hay duda de que la burocracia, en tanto tercera clase social en el capitalismo contemporáneo, tiene una autonomía relativa que deriva de su monopolio de conocimiento técnico y organizacional.<sup>93</sup> La defensa del aislamiento burocrático, sin embargo, no tiene sentido en un Estado democrático. La autonomía de las agencias o servicios públicos, en el marco de la democracia, sólo es legítima si ha sido decidida por los políticos, en el Parlamento, en tanto representantes del pueblo. O sea, si los políticos electos deciden democráticamente conceder una autonomía mayor a determinadas agencias. Pero ello no garantiza racionalidad o eficiencia.

Schneider realizó, en la primera mitad de los años noventa, una investigación cuya premisa fue de que "la autonomía burocrática contribuía con una intervención eficaz por parte del Estado". Sin embargo, al final concluyó señalando "la necesidad de revisar el argumento":

"La autonomía burocrática, de por sí, puede no ser suficiente sin un clima general de colaboración y comunicación entre el empresariado y la burocracia. Los estados eficaces muestran una combinación de aislamiento y colaboración, que Evans llama el 'Estado inserto'." (1995:41)

La propuesta central de la Reforma Gerencial es la autonomía del gerente público, es garantizarle mayor autonomía decisoria, bajo un estricto control por parte de la sociedad. De esta forma, él recibe no sólo una mayor delegación de autoridad del núcleo estratégico del Estado, sino también adquiere mayor autonomía en relación con los políticos clientelistas. Esta autonomía decisoria viene dada en el marco de la universalidad de procedimientos, a través de la ley. La universalidad de procedimientos, en lugar de significar la obediencia rígida de las normas por parte del administrador público, significa en el caso de la administración pública

92. Ver, en este sentido, Evans (1989) y Haggard (1990).

93. Traté extensamente este tema en mis trabajos sobre la tecnoburocracia, escritos en los años '70 y reunidos en *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia* (Bresser Pereira, 1981).

gerencial, autonomía garantizada por la ley. Son los políticos democráticos quienes, poco a poco, en la medida en que se perfecciona la democracia y que aumentan los controles de los medios y de los electores sobre ellos, prefieren conceder a través de medidas legales –las instituciones que en último término constituyen o viabilizan la Reforma Gerencial– la necesaria autonomía para las agencias del Estado. Esta autonomía generalmente comienza por las agencias más estratégicas, en las cuales el conocimiento técnico es más importante, y es mayor el peligro de crisis generalizada en caso de mala administración. En estas agencias el control clientelista puede ser más nocivo –y al fin de cuentas, políticamente más negativo– como es el caso del Banco Central y de los organismos reguladores. En corto plazo, la autonomía gerencial y la autonomía en relación a la política clientelista, se van extendiendo a las demás agencias. Los sectores que quedan para el final son aquellos en que la injerencia clientelista puede ser menos nociva. Por lo general, son los sectores sociales los que quedan de últimos, inclusive porque todos se consideran competentes para tomar decisiones en esta área, y los perjuicios, pese a que pueden ser graves, son siempre localizados. En estas circunstancias, la autonomía de gestión de las agencias es compatible con la universalidad de procedimientos. En realidad, en las democracias, la autonomía es decidida por el Poder Legislativo y garantizada por el Poder Judicial. Sin embargo, cuando en nombre de la lucha contra el clientelismo, la universalidad de procedimientos es llevada al extremo, en la administración pública burocrática, ello impide que el administrador público tenga autonomía de gestión, confundándose con la discrecionalidad ilegítima. La Reforma Gerencial afirma la autonomía de gestión y rechaza el clientelismo de forma más directa, menos contradictoria.

En realidad, es preciso distinguir con claridad dos tipos de autonomía del administrador público: autonomía gerencial en relación con las presiones de los políticos clientelistas, y autonomía gerencial en relación con procedimientos legales estrictos. El segundo tipo de autonomía es un aspecto central de este libro. Es la autonomía obtenida a través de la delegación de autoridad y de la flexibilización o desburocratización de leyes o reglamentos excesivamente rígidos. Esta autonomía, sin embargo, presupone la autonomía en relación con las presiones clientelistas. No tiene ningún sentido la autonomía en relación a las normas burocráticas sin autonomía en relación con las presiones patrimonialistas. La Reforma Gerencial es una forma más avanzada de combatir el clientelismo, porque al proponer la autonomía en relación con las normas se torna lógica y prácticamente inevitable la decisión de los propios políticos electos, de no interferir de manera clientelista en la agencia autonomizada.

¿Cómo obtienen esta autonomía las agencias públicas? A través de un proceso de legitimación, derivado de la presunción de competencia técnica de sus administradores profesionales. En la medida en que estas agencias desempeñan

papeles estratégicos en sus respectivas sociedades nacionales, los políticos se ven llevados, por una cuestión de supervivencia política, a concederles una autonomía creciente. Una autonomía que Peter Evans (1995), muy adecuadamente denominó *embedded autonomy* (autonomía inserta), para destacar que las burocracias de los “Estados desarrollistas”, como aquellas existentes en Corea, en el Brasil o en la India (que opone a los “Estados depredadores”), aun cuando son relativamente autónomas, deben estar –y generalmente lo están– insertas en la sociedad. Según Evans:

“La organización interna de los estados desarrollistas llega a aproximarse muy estrechamente a la burocracia weberiana. Reclutamiento selectivo altamente meritocrático y recompensas de carrera en el largo plazo, crean un compromiso y un sentido de coherencia corporativa. La coherencia corporativa les da a esos aparatos una cierta especie de ‘autonomía’. Ellos no se encuentran, sin embargo, aislados de la sociedad, como sugiere Weber que deberían estar. Por el contrario, se encuentran insertos en un conjunto concreto de relaciones que vinculan el Estado a la sociedad, y suministran los canales institucionales para una continua negociación y renegociación de los objetivos y de las políticas.” (1995:12)

Sin embargo, de manera errónea, Evans llama “weberianas” a esas burocracias, cuando ellas poco tienen que ver con el tipo de burocracia autoritaria y rígida descrito por Weber a comienzos de siglo. Más bien son burocracias desarrollistas, que predominaron en los años sesenta y setenta en América Latina, o burocracias crecientemente gerenciales, a partir de la crisis de los años ochenta. Sólo podrían llamarse weberianas si se le diera a este término un sentido amplio, ahistórico, de cuerpo de funcionarios profesionales, reclutados por méritos y promovidos siguiendo una carrera. Ahora bien, la burocracia que Weber describió es mucho más que esto: es autoritaria apoyada en el secreto, adscrita a normas rígidas, racional-legal en el más estricto sentido del término. Weberiana es la burocracia a la que se refiere Putnam (1993:50-51), informando sobre una investigación realizada en 1971 sobre la elite burocrática italiana: “El miembro típico de la elite burocrática italiana es la propia esencia del burócrata clásico- legalista, no liberal, elitista, hostil a los usos y prácticas de la política pluralista, fundamentalmente no-democrático”. La burocracia que Evans conoció en Brasil (Evans, 1979) y que Ben Ross Schneider (1994,1995) y Gilda Portugal Gouvêa (1994) analizaron, es muy diferente. No es legalista, sino empresarial, y su reclutamiento y su carrera, como bien lo demostró Schneider, aunque obedezcan a los principios del mérito, están lejos de ser como los de la carrera burocrática clásica.

Las burocracias desarrollistas o gerenciales, insertas en la sociedad, como señala Evans, tienen no sólo un carácter técnico, sino también político. Uno de los

papeles que desempeñan, además del meramente técnico, es el de desarrollar estrategias de articulación entre los aparatos del Estado y de la sociedad, como forma de neutralización de presiones clientelistas e inclusive como ampliación de sus propios recursos. En tal sentido, la burocracia puede ser un actor político en el contexto de la democracia, valiéndose de los instrumentos que ésta ofrece. La burocracia respeta las decisiones de los políticos electos, pero desarrolla estrategias de legitimación a través de las cuales obtiene autonomía de los propios políticos, a partir de la demanda o del apoyo de la sociedad.