

5

EL ESTADO: SUB-PRODUCTO DE LA COMPETENCIA POR EL LIDERAZGO POLÍTICO. APORTES WEBERIANOS PARA REPENSAR LA POLITIZACIÓN DE LAS BUROCRACIAS

Jonás Chaía De Bellis (*)

Universidad de Buenos Aires / CONICET

RESUMEN

El problema de la autonomía de la burocracia y su posible politización atraviesa varias discusiones actuales. En el presente artículo proponemos una discusión teórica que cuestiona el punto de partida predominante de estos estudios, esto es: la exogeneidad estatal respecto de los procesos políticos que permitiría la colonización política de la administración pública. Por el contrario, y «haciendo regresar a Weber al primer plano», sostendremos aquí que es posible observar al aparato estatal como resultado de los intercambios materiales que los líderes, amenazados por la competencia política, deben realizar para sobrevivir en el poder.

PALABRAS CLAVE:

Estado, burocracia, autonomía, supervivencia política, liderazgo.

ABSTRACT

The problem of bureaucratic autonomy and its possible politicization goes through several current discussions. In this article we propose a theoretical discussion that questions the predominant starting point of this works –i.e. the State's exogeneity regarding political processes that would allow the political colonization of public administration. On the contrary, and «bringing Weber back in», we will argue here that it's possible to observe the State as a result of material exchanges that leaders, threatened by political competition, must make to survive in power.

KEY WORDS:

State, bureaucracy, autonomy, political survival, leadership.

(*) E-mail: jonas.heliogabalo@gmail.com

RECEPCIÓN: 10/10/15

ACEPTACIÓN FINAL: 07/03/16

1 INTRODUCCIÓN¹

A la hora de interrogarse acerca del origen, las funciones, la sustancia o las transformaciones del Estado, la adhesión política no suele figurar entre las respuestas más frecuentes. Por lo general, mientras que los estudios sobre capacidades estatales se concentran en las dimensiones representativas, acumulativas, coercitivas, extractivas o administrativas del Estado, los estudios sobre la relación entre la administración pública y el poder político se concentran en los intentos de colonización y control del aparato estatal para alcanzar resultados políticos coyunturales. Así, a nuestro entender, la mayoría de los estudios adoptan como punto de partida de sus observaciones parámetros «weberianos» de burocracia y de Estado que llevan a considerar al aparato estatal como una estructura exógena a los procesos políticos —es decir: no sometida a las lógicas de supervivencia y adhesión políticas—, susceptible de ser «privatizada» políticamente y conducente a una forma atrofiada de Estado. Ahora bien, en otros análisis de Max Weber podemos encontrar una perspectiva distinta acerca de la naturaleza de las instituciones estatales, asociada a los procesos de cambio político carismático o democrático, a partir de la cual sería posible observar al Estado como un sub-producto de la competencia por el liderazgo político. La hipótesis teórica que sostendremos en el presente

«Los perdedores, quienes por cierto son la mayoría en esa clase de lucha, no son devorados, destruidos, ni, incluso, impedidos de reproducirse, como sucede característicamente en la lucha por la subsistencia. Simplemente, ellos disfrutarán de menos satisfacciones materiales, y, especialmente, de menos libertad e independencia.

Gaetano Mosca, *Elementi di Scienza Politica*

artículo señala que a mayor competencia y mayor amenaza a la posición dominante de los líderes políticos, mayor será la demanda de estabilidad de los cuadros administrativos, lo que resultará en la creación por parte de los líderes de instituciones estatales como forma de obtención y remuneración de la adhesión política. Desde esta perspectiva, el Estado no sería exógeno a la política sino un sub-producto de la competencia y la búsqueda de adhesión, principalmente bajo regímenes democráticos que promueven mecanismos plebiscitarios de selección y competencia entre líderes. En la primera parte de este artículo, entonces, plantearemos el problema de la politización de las burocracias siguiendo a los estudios sobre administración pública y capacidades estatales, concentrándonos en la relación entre el poder político —partidos y presidentes— y la administración pública. Luego, recuperaremos los análisis de Max Weber sobre las formas de dominación legítima, en los que encontramos una posible explicación alternativa sobre el origen de las instituciones estatales, fundamentalmente en sus postulados acerca de la «rutinización del carisma» y la democracia plebiscitaria, ampliando el análisis weberiano mediante otras teorías sobre intercambios materiales entre líderes y coaliciones de apoyo. Finalmente, retomaremos nuestra hipótesis bajo la forma de un escenario teórico que denominamos *estado de naturaleza plebiscitario*, en el que consideramos distintas dinámicas de competencia e intercambio de *bienes privados institucionales* y sus posibles efectos sobre el tamaño del Estado. La metodología empleada fue la aplicación de las teorías económicas de la democracia a los análisis weberianos sobre el liderazgo carismático y la burocracia.

2 LA COLONIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

PRESIDENTES Y PARTIDOS EN LA LUCHA POR LOS RECURSOS ESTATALES

Si por un lado, durante los últimos años ha existido un renovado interés en observar las relaciones entre las capacidades estatales y el desarrollo económico o los procesos de cambio político (Cingolani *et al.*, 2013), por otro lado, la competencia entre maquinarias políticas, líderes y organizaciones alrededor de los recursos estatales no ha dejado nunca de aparecer como objeto de estudio de las ciencias sociales, desde los análisis pioneros sobre el *spoils system* de M. Ostrogorski en 1902, pasando por las discusiones y reformas promovidas por el *New Public Management* (NPM), llegando hasta nuestros días con abundantes e interesantísimos nuevos aportes. Capacidades estatales y «politización» de las burocracias aparecen entonces como dos dinámicas

ineludibles a la hora de observar los resultados de las políticas públicas, de las estrategias de desarrollo económico, o de los procesos de reforma del Estado. Estas observaciones tienen como punto de partida parámetros ideales de las burocracias y del aparato estatal basados en algunos postulados de M. Weber.

Una muestra interesante de esto es, por ejemplo, la «Escala de Weberianidad» propuesta por Evans y Rauch (1999), con la que los autores miden los efectos ejercidos por las burocracias «weberianas» —correspondientes a las agencias estatales encargadas de formular políticas económicas— sobre el crecimiento de la economía; también, partiendo del tipo ideal de burocracias weberianas, Zuvanic y Iacoviello (2010) proponen una tipología para clasificar a las agencias burocráticas de América Latina: *burocracias paralelas*, *clientelistas*, *administrativas*, y *meritocráticas* (weberianas); otro ejemplo son los subtipos disminuidos de fortaleza estatal propuestos por Giraudy (2012), elaborados a partir de algunas características weberianas del Estado: *Estado débil* (sin autonomía, sin capacidad burocrática, y sin penetración territorial), *Estado clientelista* (sin autonomía burocrática), *Estado sin penetración territorial*, *Estado no-weberiano sin penetración territorial* (ni capacidad burocrática), y *Estado fuerte* (burocracia autónoma, con penetración territorial y capacidad burocrática). Pero yendo más lejos aún, la mayoría de los trabajos sobre capacidades estatales y politización de la administración parten de los mismos presupuestos de «weberianidad» estatal, como se puede desprender del exhaustivo análisis sobre la evolución de este campo de estudios realizado por Cingolani (2013: 27–32); a partir de la revisión que la autora hace de los aportes al tema desde 1960 (*circa*) hasta la actualidad, observamos que la autonomía de las organizaciones burocráticas aparece como el elemento definitorio crucial del aparato estatal, puesto que es una condición necesaria para que la implementación de políticas públicas sea efectiva y coherente².

Ahora bien: ¿qué es aquello que se entiende por «politización» de las burocracias? Partiendo de los trabajos mencionados recién, podríamos pensar que se trata de aquellos procesos que vulneran la autonomía burocrática; una posible definición en este sentido es la que ofrecen Peters y Pierre (2004: 2): «por politización del servicio civil nos referimos a la sustitución de los criterios meritocráticos de selección, mantenimiento, recompensa y disciplinamiento de los miembros de la administración por criterios políticos». Pero esta sustitución podría ser una consecuencia de la actividad de los partidos y líderes políticos en su lucha por el control de los recursos estatales. Por ejemplo, Katz y Mair (2004) analizando la *cartelización* reciente de los partidos políticos, afirman que

el Estado se convierte en una estructura institucionalizada de apoyo, respaldando a los *insiders* y excluyendo a los *outsiders*. Los partidos pasan a ser absorbidos por el Estado (...) Habiendo anteriormente asumido el papel de tutores, más tarde de delegados, y después, en el apogeo del partido *catch-all*, de empresarios, los partidos se han convertido en agencias semi-estatales» (Katz y Mair, 2004: 25).

Sin embargo, considerar que la relación entre Estado y partidos —y en consecuencia, la politización del Estado— se corresponde con un estadio en la transformación organizacional de los partidos políticos no nos permite captar que la lucha por los recursos estatales es más bien estructural que coyuntural. Por ejemplo, Puhle (2007) señala que, primero en las democracias post-fascistas de los 50's y luego, durante los 70's, en países como Grecia o España, se desarrolló un «Estado de partidos» (*Parteiinstaat* o *Partitocrazia*); esta forma estatal «es una situación en la que los partidos políticos dominan el Estado y “colonizan” importantes segmentos de sus instituciones y de la sociedad, como la Administración Pública (a todos sus niveles), las empresas públicas, la educación, los medios de comunicación, etc.» (Puhle, 2007: 85). Antes del estadio de *cartelización*, entonces, tanto los partidos de gobierno como los de oposición explotaban los privilegios y servicios del «Estado de partidos»:

a pesar de su competición electoral, los partidos conforman en muchos sectores un cartel oligopólico que dirige importantes instituciones y recursos estatales (...) la suerte de un partido, incluso su supervivencia o su desaparición, ya no dependen exclusivamente de los mecanismos del mercado político, dado que el *Parteiinstaat* proporciona elementos de supervivencia adicionales, retrasando o anulando las sanciones que de otro modo se impondrían cuando un partido no funcionase correctamente (...) la crisis de los partidos afectará al Estado (*ibid.*: 86–87).

Pero, procesos similares de colonización política pueden observarse en muchos otros países y períodos. En Suecia, por ejemplo, entre 1935 y 1976, 1982 y 1991, y desde 1994 en adelante, los programas estatales y el aparato gubernamental se encontraban tan asociados al partido de gobierno, que todos los empleados públicos eran exclusivamente miembros del Partido Socialdemócrata. Esto llevó incluso a que en 1991, tras la pérdida de la mayoría parlamentaria, el bloque mayoritario de centro-derecha debiese implementar una política de purga y partidización similar para reemplazar a los empleados

anteriores. En Francia, por su parte, los conflictos entre el Primer Ministro y el Presidente han conducido a que, a pesar de la supuesta independencia del servicio civil francés, los gabinetes constituyan una especie de contra-*staff* orientado a influir en la burocracia, al igual que en Gran Bretaña, durante el gobierno de M. Thatcher (Peters, 2001: 148 y 247–248). En el caso de la Argentina, por ejemplo, Scherlis (2012) va más allá de las teorías del cartel que mencionamos, y sostiene que el Estado no sólo es colonizado o útil para la supervivencia de los partidos, sino que los partidos políticos se configuran y reproducen en el Estado como conjunto de redes de funcionarios, o «partidos en el gobierno como entramado de redes estatales». Es interesante observar que para modificar la situación de colonización que hemos descrito, las reformas implementadas en varios Estados a partir del NPM, terminaron por producir resultados que, paradójicamente, reforzaron la politización: la búsqueda de autonomización de la administración mediante la privatización estructural de empresas públicas, o la creación de numerosas agencias autónomas o cuasi-autónomas, que se orientaba a debilitar el rol de los líderes políticos y a despolitizar al sector público, condujo a que los funcionarios políticos o líderes partidarios debiesen invertir muchos más recursos en la supervisión e implementación cotidiana de las políticas que ellos mismos colocaron fuera de su alcance (Bouckaert *et al.* 2003, cit. en Peters, 2001: 283–284). Es decir que los estudios sobre partidos políticos en distintos períodos y contextos parecen demostrar que los procesos de colonización administrativa son permanentes.

Los estudios sobre presidencialismo también han prestado mucha atención a la relación entre los liderazgos presidenciales y los incentivos tendientes a la expansión y control del presidente sobre la administración pública producidos por este sistema de gobierno. Uno de los principales aportes en este campo fue realizado por Moe (1993). El autor señala que debido a que la autoridad es pública —no le pertenece a nadie—, la política es una lucha por acceder al poder en tanto que instancia de creación de estructuras y normativas vinculantes; los ganadores de la lucha podrán promover su propio interés de forma legítima mientras que los perdedores estarán forzados a aceptar las decisiones estructurales (*structural choices*) y autoritativas de quienes ganaron (Moe, 1993: 359). El carácter público de las instituciones implica que existe un alto grado de incertidumbre política: no existen derechos de propiedad sobre las instituciones, de modo que un segundo nivel de lucha política consiste en cómo controlar las estructuras creadas. En el caso del sistema de división de poderes, los actores que más se relacionan con las decisiones estructurales son los legisladores y el presidente, cuyos incenti-

vos son distintos: los legisladores, interesados en la reelección, preferirán crear estructuras burocráticas descentralizadas que les permitan canalizar y representar grupos de presión, mientras que el presidente, interesado en la gobernabilidad, intentará crear capacidades de gobierno mediante un sistema burocrático centralizado que pueda ser controlado desde la cima (*ibid.*: 363). En este sentido, los presidentes son «buscadores de poder»: emergen como líderes flexibles que buscan oportunidades para controlar el gobierno y responder a una amplia variedad de presiones sociales, lo que promueve la ampliación del poder presidencial y su acción unilateral. La «base racional» de la presidencia, entonces, es la formación de estructuras que beneficien al presidente (*ibid.*: 367); este accionar puede desarrollarse mediante la politización de las instituciones, es decir, mediante designaciones de personal como forma de colonizar posiciones administrativas clave. En esta línea, Lewis (2005) señala que existen cuatro estrategias de politización de la administración: la transformación de cargos de carrera en cargos políticos, la creación de capas de empleados por encima de las estructuras previas, la creación de nuevas agencias paralelas, y la reducción de personal con miras a producir un desequilibrio de poder en las agencias³.

Hasta aquí hemos visto, entonces, que tanto los estudios sobre capacidades estatales como aquellos que se concentran en los recursos presidenciales y en los partidos políticos, consideran que el aparato estatal es una estructura exógena a los procesos políticos que puede ser, por esta misma razón, colonizada por los partidos para sobrevivir y reproducirse, y por los liderazgos presidenciales para producir capacidades de gobierno esenciales. Ahora bien: ¿cuál es la naturaleza del aparato estatal y sus burocracias si no existen sobre ellos «derechos de propiedad»?

3 «BRINGING WEBER BACK IN»⁴

Una posible respuesta al interrogante planteado arriba puede ser encontrada en los análisis de Weber sobre las burocracias, el Estado, y los procesos carismáticos de cambio político, es decir: regresando a la fuente teórica del conjunto de estudios mencionados. A partir de una revisión de estos análisis podemos hallar puntos de partida alternativos y, por lo tanto, explicaciones distintas acerca de la politización de las burocracias, y observar al Estado como un sub-producto de la competencia por el liderazgo político, y no como una estructura pública externa al mismo; en otras palabras, observar cómo surgen

y se reproducen las instituciones estatales bajo democracias plebiscitarias a partir del modo en que se financian mediante bienes privados las coaliciones de apoyo de los líderes carismáticos. Veamos.

3.1. BUROCRACIA Y AUTONOMÍA

Como venimos afirmando, el «tipo» de burocracia considerada por los estudios sobre capacidades estatales y politización de las burocracias es aquella que Weber observa en el tipo de dominación legal con administración burocrática propia del Estado racional moderno. Weber define a este Estado como «un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente» (Weber, 2008: 44); y más adelante señala: «este carácter *monopólico* del poder estatal es una característica tan esencial de la situación actual como lo es su carácter de *instituto racional*⁵ y de *empresa continuada*» (*ibid.*: 45; subrayados del autor)⁶. La forma de administración correspondiente a este Estado es aquella que realiza un *cuadro administrativo burocrático* apoyado en la legalidad de la dominación, esto es: que responde a la autoridad «impersonal» de las normas jurídicas que establecen funciones, jerarquías y procedimientos (*ibid.*: 173–174). El cuadro administrativo burocrático se caracteriza por: 1) estar integrado por empleados personalmente libres que se deben sólo a los deberes *objetivos* de su cargo; 2) en *jerarquía* administrativa rigurosa; 3) con *competencias* rigurosamente fijadas; 4) en virtud de un contrato sobre la base de libre selección según 5) *calificación* profesional que fundamenta su nombramiento; 6) son retribuidos *en dinero* con sueldos fijos en relación con el rango jerárquico; 7) ejercen el cargo como su única y principal *profesión*; 8) tienen ante sí una «carrera» o «perspectiva» de ascensos y avances por años de ejercicio o por servicios; 9) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo; y 10) están sometidos a una rigurosa *disciplina* y *vigilancia* administrativa (*ibid.*: 176). Señala Evans (1995: 30) que estas características, fundamentalmente la persecución de objetivos administrativos, la remuneración y las perspectivas de ascenso, y el *status* basado en el «saber», producen una suerte de «coherencia corporativa» que le permite al burócrata perseguir y satisfacer su interés material/individual, siempre y cuando la administración se encuentre aislada de las presiones sociales⁷. En efecto, el hecho de que la autonomía de la burocracia dependa de su sometimiento a las normas jurídicas «impersonales», implica que se encuentre aislada de los procedimientos de selección democráticos o políticos:

un funcionario elegido por los dominados no tiene ya una figura puramente burocrática (...) esto sucede dentro del Estado por medio del jefe de Partido. Tal nombramiento no depende de los preceptos legales, sino de los mecanismos de partido, los cuales, cuando están firmemente organizados, pueden transformar la elección formalmente libre en la aclamación de un candidato (...) y regularmente en la lucha, desarrollada según reglas prefijadas, para conseguir los votos en favor de uno entre dos candidatos designados. No obstante, la designación de los funcionarios por la elección de los dominados modifica en todos los casos la severidad de la subordinación jerárquica (...) pues deriva su situación no «de arriba», sino «de abajo», o bien no la debe a la autoridad que le está antepuesta dentro de la jerarquía burocrática sino a los hombres influyentes de partido (*bosses*) (*ibid.*: 720)⁸.

Aquí radica, a nuestro entender, la clave del problema de la colonización de la administración. La cuestión del liderazgo partidario y las formas administrativas resultantes de procesos electorales regulares, competitivos y plebiscitarios, nos llevan a analizar el liderazgo carismático y las formas institucionales y administrativas resultantes de la competencia por el voto como forma alternativa, derivada del propio Weber, para observar al Estado y a la administración pública.

3.2. CARISMA Y DEMOCRACIA

La dominación carismática es una de las tres formas de dominación legítima observadas por Weber —junto a la dominación legal arriba descrita, y a la dominación tradicional—. Weber afirma que el carisma es una «gran fuerza revolucionaria (...) una variación de la dirección de la conciencia y de la acción, con reorientación completa de todas las actitudes frente a las formas de vida anteriores o frente al “mundo” en general» (Weber, 2008: 196-97). La tensión entre el carisma y las estructuras organizativas regulares de la vida social, activada por una modificación general de las conductas, es explicada por Weber en el *Excurso*, al analizar las religiones proféticas en su momento genético. Allí sostiene que «el profeta y el salvador se legitimaban, generalmente, por la posesión de un carisma (...) en tensión con el mundo y sus estructuras, no sólo aguda (...) sino también permanente» (Weber, 1987: 440-441). En efecto, en su estadio inicial (esto es: cuando la legalidad interna de cada esfera se encuentra indiferenciada), la estructura social se organiza primero en torno al linaje y al funcionalismo mágico, y luego en torno al patriarcado y a la burocracia tradicional (Bellah, 2005: 129); pero la aparición del carisma profético deteriora estos vínculos creando una nueva comunidad social y una

nueva conducta soteriológica, organizada ahora en torno a comportamientos salvíficos cuya racionalización o sistematización se desarrolla paralelamente a la diferenciación de las esferas sociales (Weber, 1987: 442). Históricamente, la irrupción carismática entró en conflicto tanto con las «estructuras estatales centralizadas en la Mesopotamia al comienzo del cuarto milenio, en el norte de China y en el Valle del Río Indo desde el fin del tercer milenio» (Bellah, 2005: 140), como con la administración racional o burocrática derivada de los comportamientos orientados a la salvación que sucedieron a los profetas (i.e. hierocracia)⁹. Breuer señala que el carisma es una «anti-estructura» que «anula las ordenaciones y reglas de la vida cotidiana. Hace que las relaciones sociales fijadas pasen a otro estado de agregación abierto y fluido y en el que los individuos no se presentan como portadores de funciones y de segmentos de funciones, sino como personas completas, concretas» (Breuer, 1996: 174). El carisma del profeta y su «ética de la fraternidad» crea comunidades orientadas hacia la salvación en el interior de las estructuras de las que emergen, generando un conflicto que sólo puede resolverse mediante una huida del mundo, mediante la aceptación de un camino de salvación administrado sacerdotalmente, o, finalmente, mediante una rutinización racional de la actividad mundana en tanto que comprobación permanente del estado de gracia (Weber, 1987). Ahora bien, como afirma el propio Weber,

el dominio carismático no es en modo alguno exclusivo de las primitivas fases de la evolución, así como, en general, los tres tipos fundamentales de la estructura de dominación no quedan simplemente insertados de un modo sucesivo dentro de una línea evolutiva, sino que puede surgir simultáneamente en múltiples combinaciones (Weber, 2008: 867).

Esto quiere decir que el liderazgo carismático puede surgir como una reorientación total de las actitudes sociales bajo las formas de dominación tradicional o legal, y que a su vez, puede institucionalizarse bajo formas patrimoniales, feudales o legal-burocráticas. No obstante, existen sistemas de competencia política que promueven la exacerbación de cualidades carismáticas como método para la selección de autoridades, como veremos a continuación. Como forma de dominación política el carisma encuentra el fundamento de su legitimidad en una autoridad extra-cotidiana o santa y en las ordenaciones creadas o reveladas por ella (*ibid.*: 172). La extra-cotidianeidad de la dominación carismática se opone tanto a las formas de dominación tradicional, como a la burocrática, ya que ambas son regulares y se sostienen en normas (del

pasado, la primera, y legales, la segunda); por el contrario, la entrega psicológica personal al líder carismático es revolucionaria: no se apoya en normas sino en la fe, la indignancia y la esperanza (*ibid.*:194).

El cuadro administrativo que se encuentra por debajo del líder también difiere de las otras formas de dominación: no es profesional ni burocrático, ni se compone de miembros que dependan personal, patrimonial o estamentalmente del líder, sino que se trata de un apoyo basado en una comunión carismática o afinidad emotiva por parte de los «funcionarios–adeptos» (Bendix, 2012: 274). Tampoco existen jurisprudencias, jerarquías, competencias, reglamentos, salarios, etc., sino una entrega personal a la «misión» encarnada en el líder (Weber, 2008.: 195). El carisma es legítimo cuando las cualidades extraordinarias del líder son validadas mediante el reconocimiento de los dominados o «adeptos»; si no es posible corroborar estas cualidades o si «su jefatura no aporta ningún bienestar a los dominados, entonces hay la probabilidad de que su autoridad carismática se disipe» (*ibid.*: 194).

Ahora bien: bajo sistemas democráticos de masas, la elección por parte de los ciudadanos en tanto que método de reconocimiento del carisma, institucionaliza y democratiza la legitimidad carismática, como parte del proceso que Weber denomina «reinterpretación anti–autoritaria del carisma» (Novaro, 2000: 122). La participación mediante la decisión activa de las masas en el reconocimiento del carisma en tanto que virtud pública implica una politización del carisma que se encuentra estrechamente relacionada con la democracia plebiscitaria: «la elección del líder (...) es crítica y fundacional (o refundacional) del orden, a diferencia de las que seleccionan rutinariamente personal político y controlan su desempeño, como parte de un mecanismo formal del sistema político» (*ibid.*)¹⁰. De hecho, Weber concibe a la «aclamación» por parte de los dominados como un procedimiento electivo propio de las estructuras de dominio carismático y lo relaciona directamente con el plebiscito moderno; Weber no sólo vincula este procedimiento con el cesarismo francés, sino que también sostiene que la elección del jefe «solamente ha sido recorrida hasta el fin en los Estados Unidos» (Weber, 2008: 862). Así, afirma que

la aclamación de los dominados puede transformarse en un «procedimiento electoral» (...) El desarrollo que conduce de la aclamación carismática del soberano hasta la elección propiamente dicha, efectuada directamente por la comunidad de los dominados, se ha realizado en las más diferentes fases de la civilización, y todo progreso en la consideración racional y exenta de creencia emocional acerca de este proceso debía ayudar a provocar este

tránsito. Sólo en Occidente se ha desarrollado gradualmente la elección del jefe hasta llegar al sistema representativo (Weber, 2008: 862).

En este sentido, las elecciones democráticas serían «la institucionalización del derecho del líder» (Mommsen, 1981: 75).

Si hasta aquí hemos mencionado el vínculo entre liderazgo carismático y democracia plebiscitaria, a continuación propondremos una posible interpretación acerca del surgimiento y crecimiento de las instituciones estatales a partir de ese vínculo, de modo tal que política y administración no serían elementos contrarios y escindidos, sino que la segunda sería producto de la primera; observando el análisis weberiano del liderazgo carismático desde las teorías económicas de la democracia, veremos que a mayor competencia y mayor amenaza a la posición dominante de los líderes políticos, mayor será la demanda de estabilidad de los cuadros administrativos, lo que resultará en la creación por parte de los líderes de instituciones estatales como forma de obtención de adhesión política.

3.3. LA «RUTINIZACIÓN DEL CARISMA» :

EL SURGIMIENTO DEL ESTADO A PARTIR DE LA DISTRIBUCIÓN DE BIENES PRIVADOS

En los análisis de Weber, la noción de «organización política» es tan central como la de Estado, y puede, simplícidamente, ejemplificarse mediante el tipo de organización previa a la existencia estatal, ya que en la terminología de Weber, una organización política es siempre una organización política en el poder (Swedberg, 1998: 56). Este punto es crucial, debido a que enfatiza la equivalencia entre Estado y coalición de apoyo al líder, que se vuelve manifiesta durante los procesos de cambio político democrático. Además, tal como señala Swedberg, el modo en que se financian las actividades de cada tipo de organización —más precisamente, de cada cuadro administrativo o coalición correspondiente a cada una de las formas de dominación—, demuestra que la remuneración de los cuadros administrativos equivale al modo de financiamiento del Estado; la eficiencia del liderazgo político —esto es: su supervivencia como líder legítimo— dependerá del modo en que sea remunerado el cuadro administrativo, es decir: del modo de financiamiento del Estado (*ibid.*: 58–59 y 62). Como vimos antes, el Estado de la dominación legal se financia mediante la recaudación impositiva y la distribución de salarios a una burocracia que se encuentra separada de la propiedad de los medios administrativos; por su parte, el Estado tradicional —gerontocrático, patriarcal, o patrimonial—, al no existir una separación entre la administración

y la propiedad personal del líder, se financia mediante los recursos y rentas derivados de la productividad de las propiedades directas del líder (*ibid.*: 63 y 66–67). Ahora bien, lo que más nos interesa aquí es el modo en que se financia el cuadro administrativo carismático, ya que esta dinámica expresa una secuencia que comienza con la ausencia de Estado —esto es: sólo un líder y su coalición de apoyo—, y finaliza con el surgimiento del Estado en tanto que remuneración de la adhesión política.

Una característica fundamental del liderazgo carismático es su duración temporal: su oposición a las estructuras establecidas no puede ser más que momentánea, y en algún momento el nuevo poder debe estabilizarse; ahora bien ¿cuáles son los incentivos conducentes a la estabilización o *rutinización del carisma*? Aquí es posible establecer tres niveles de incentivos que se corresponden con tres dimensiones del liderazgo político: los prosélitos o la comunidad en general, el cuadro administrativo, y el líder carismático. Señala Weber que el interés ideal o material de los prosélitos es la «permanente reanimación de la comunidad» (Weber, 2008: 197), es decir: continuar participando de una comunitarización emotiva que mantenga vigentes los cambios introducidos por la revolución carismática. Por su parte, el cuadro administrativo tiene «el interés ideal más fuerte y el material todavía más intenso» de continuar su relación con el líder para estabilizar las posiciones adquiridas (*ibid.*). El cuadro administrativo o la coalición del líder quiere también «vivir materialmente de esta “vocación”, y tiene que hacerlo así so pena de desaparecer» (*ibid.*: 199). En efecto, a medida que estos incentivos comienzan a hacerse más fuertes, la separación entre los prosélitos y el cuadro administrativo comienza a hacerse más fina, de modo que los miembros de cuadro administrativo intentarán conformarse como un grupo separado (Swedberg, 1998: 65). Así, la coalición comienza a «exigir e imponer la creación y apropiación de posiciones *individuales* y probabilidades lucrativas en beneficio de sus miembros» (Weber, 2008: 200) que tienen distintos resultados estatales: prebendalización —si el líder distribuye prebendas—, patrimonialización y burocratización —si el líder distribuye cargos—, o feudalización —si el líder distribuye feudos— (*ibid.*). Señala Parsons que

existe una necesidad fundamental de regularizar el *status* de los miembros del cuadro administrativo —pues éste no puede seguir siendo un mero grupo de personas al que de vez en cuando el líder le asigna tareas *ad hoc*—. Esta situación se orienta al desarrollo de agencias o posiciones tradicionales acompañadas de beneficios o feudos en tanto que medios de apoyo. Debemos recordar que, precisamente debido a la inestabilidad inherente al

éxito de un movimiento carismático, éste está abierto a una lucha interna por el poder y por la apropiación de importantes derechos por parte de los miembros del cuadro administrativo (Parsons, 1947: 67).

En la misma línea, Bendix (2012: 285) remarca que Weber atribuye mucha importancia a «los intereses de discípulos y secuaces, que quieren apropiarse los poderes de control del líder, fijar las normas para la sucesión y el reclutamiento, y monopolizar las oportunidades económicas que la influencia del jefe puso a su alcance». Así, la lucha interna por el poder produce incentivos para que el líder carismático ceda derechos y beneficios (agencias) —en relación con el cuadro administrativo—, y logre reanimar permanentemente a la comunidad mediante la provisión de bienestar y la corroboración constante de su carisma —en relación con los prosélitos—; de ambos procesos dependerá tanto la legitimidad del liderazgo como el surgimiento de instituciones estatales.

Como señalamos antes, es posible derivar de la teoría weberiana una secuencia que conduce a una apreciación distinta acerca de la politización de las burocracias, que comienza con la ausencia de Estado —sólo un líder y su coalición— y finaliza con el surgimiento del mismo. Esto, según lo que hemos mencionado hasta aquí, podría sintetizarse del siguiente modo: a) el liderazgo carismático puede surgir en cualquier momento y reformar cualquier estructura; b) el sistema de competencia por el voto promueve la emergencia de liderazgos carismáticos¹¹; c) inicialmente, el liderazgo carismático carece de estructuras institucionales, pero para sobrevivir en el poder, el cuadro administrativo del líder carismático demanda formas regulares de financiamiento; d) la regularización de los ingresos del cuadro administrativo implica el desarrollo de instituciones estatales o agencias (administración regular y continuada), e) *ergo*: la *rutinización del carisma* es el proceso mediante el cual surge el Estado¹².

Algunas perspectivas que podríamos denominar aquí como «teorías distributivas del liderazgo» podrían servir para reforzar la línea interpretativa que derivamos de Weber; éstas enfatizan aún más la dinámica competitiva y distributiva que conduce al surgimiento de organizaciones regulares, como proponemos en la última parte de este trabajo. Por ejemplo, en su célebre estudio sobre los partidos políticos, Panebianco (1993: 95) señala que la legitimidad del liderazgo es una función de su capacidad para distribuir bienes públicos («incentivos colectivos») y bienes privados («incentivos selectivos»). Ambos tipos de bienes son recursos organizacionales en manos del liderazgo mediante los cuales éste puede garantizar al mismo tiempo la supervivencia de su organización y la distribución de posiciones internas. Los bienes públicos

son recibidos por todos los miembros de una organización, y son in-materiales (por ejemplo, la ideología, la adhesión a los propósitos organizacionales, etc.), mientras que los bienes privados o incentivos selectivos son materiales, y de difícil sustitución (cargos remunerados, *status*, o poder; *ibid.*: 40-43), y sólo son percibidos por aquellos que se encuentran en la coalición dominante de la organización. La dinámica propuesta por Panebianco indica que «si el flujo de beneficios se interrumpe, la organización entra automáticamente en crisis: estallarán revueltas, los líderes serán puestos en tela de juicio cada vez más duramente y se multiplicarán las maniobras para provocar un cambio de guardia y así salvar la organización» (*ibid.*: 95). Las dimensiones son similares a las propuestas por Weber: los cuadros administrativos buscan estabilizar sus beneficios materiales, los prosélitos esperan mantener las ideologías y promesas realizadas, y el liderazgo partidario busca sobrevivir en el poder.

En un estudio más reciente Bueno de Mesquita *et al.* (2003) observan dinámicas similares con su *teoría del selectorado*, en la que intentan describir la «lógica de la supervivencia política», esto es: aquello que deben hacer los líderes para mantenerse en el poder. Un líder es, para los autores, «un individuo dentro de una sociedad con autoridad para aumentar ingresos y redistribuir recursos» (*ibid.*: 38). Este proceso redistributivo es llevado adelante por los líderes en un ambiente que puede ser resumido en dos dimensiones presentes en todo sistema político: el selectorado y la coalición ganadora. El selectorado es el conjunto de actores con capacidad para imponer sus preferencias sobre la selección y/o deposición del liderazgo. Cada miembro del selectorado tiene alguna chance de convertirse en un apoyo esencial para el líder, integrando la coalición ganadora, es decir: el subconjunto del selectorado que controla los recursos vitales para la supervivencia del líder. En efecto, como todos los líderes enfrentan desafiantes que buscan reemplazarlos, es necesario que los líderes produzcan y mantengan la lealtad de su coalición ganadora mediante la distribución de bienes y los cálculos acerca del costo de su coalición. En este sentido, la teoría del selectorado afirma que los líderes deben distribuir dos tipos de bienes: los bienes públicos —bienes no excluyentes que benefician a toda la sociedad, incluyendo a los selectores que no integran la coalición ganadora—, y los bienes privados —bienes exclusivos captados solamente por los miembros de la coalición ganadora a cambio de su lealtad, y cuyo flujo ininterrumpido garantiza el apoyo al líder, similarmente a lo propuesto por Panebianco. Cuando los líderes proponen una matriz particular para la provisión de bienes deben tener en cuenta los costos de cada bien; así, el tamaño de la coalición ganadora es equivalente a su costo en bienes privados (*ibid.*:

78). Como las coaliciones son costosas, los líderes intentarán conformar sus coaliciones ganadoras con los selectores más baratos. Existen tres categorías de selectores: los afines, los no afines, y los *pivotaes*, siendo los selectores afines los menos costosos, ya que la afinidad es similar a la identificación carismática inicial propuesta por Weber. Así, «la composición óptima de la coalición ganadora incluiría sólo a los selectores de mayor afinidad y a los más baratos que el dinero pueda comprar» (Bonvecchi, 2013: 165). Existe una relación entre la cantidad de personas que componen el selectorado y la coalición ganadora, y las expectativas de supervivencia política de los líderes: cuantos más miembros se incorporan a la coalición ganadora más disminuye la rentabilidad de la coalición original, ya que los bienes privados existentes deben subdividirse, de modo que al recibir una menor cantidad de beneficios la lealtad de los miembros de la coalición disminuye, aumentando así el riesgo de deposición del líder (Bonvecchi, 2013: 174–175). Así, la reducción del flujo de bienes privados facilita que los desafiantes al líder puedan proponer ofertas redistributivas superiores a las vigentes.

Como vemos, la teoría del selectorado propone que la competencia entre líderes y desafiantes impacta sobre el tamaño y composición de las coaliciones de cada líder. Pero fue Schumpeter, quizás, quien destacó con mayor énfasis el rol de la competencia entre líderes como dinámica esencial de la política democrática. En efecto, Schumpeter afirma que «el método democrático elabora la legislación y la administración como subproducto de la lucha por la conquista del poder» (Schumpeter, 1984: 364). En sintonía con el concepto weberiano de democracia como «institucionalización del derecho del líder», la función asignada al electorado es la selección de líderes a partir del reconocimiento:

el papel del pueblo es crear un gobierno o algún otro organismo intermediario, el cual crearía a su vez un ejecutivo nacional o gobierno. Entonces lo definiremos así: método democrático es aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo (*ibid.*: 343).

Pero sobre todo, la observación de Schumpeter nos muestra que todos los resultados políticos, incluyendo al propio Estado, serían un sub-producto de la competencia política en la que están sumidos los líderes, donde la amenaza a su supervivencia en el poder los obliga a crear instituciones y leyes con el propósito de impedir que los desafiantes obtengan la adhesión con la que ellos cuentan.

Basándonos en las discusiones mencionadas en este apartado, proponemos a continuación una secuencia teórica que sintetiza esta perspectiva acerca del surgimiento y crecimiento del Estado como sub-producto de la competencia por el liderazgo político.

3.4. ESTADO DE NATURALEZA PLEBISCITARIO Y BIENES PRIVADOS INSTITUCIONALES

Imaginemos que nos encontramos sumidos en una especie de *estado de naturaleza plebiscitario*¹³ en el que lo único que se necesita para gobernar a la población es obtener el apoyo de una mayoría simple¹⁴. En este estado natural, no existen estructuras capaces de inducir ningún tipo de equilibrio¹⁵ —no hay instituciones— y sólo alcanza con la formación de una mayoría para establecer un gobierno (no un Estado, por el momento). Así, cualquier *demagogo* capaz de conmover a la *ekklesia*, suscitando la devoción de más de la mitad de la población se transformará en el líder y el gobernante de todos. Una vez que tiene lugar esta «elección originaria», surgen entonces más actores: aquellos que no apoyaron al ganador; los líderes o demagogos que intentan obtener su adhesión, y la coalición o cuadro administrativo que apoya a cada líder. Si en la «elección originaria» un líder obtuviese la totalidad de los votos podríamos pensar que nos encontramos frente al surgimiento del Leviatán estatal. No obstante, un consenso semejante no supondría la necesidad de ningún liderazgo ni de ningún Estado: la afinidad absoluta entre el líder y la población —esto es: el 100% de los votos— implicaría la pura identidad del pueblo consigo mismo y la inutilidad del liderazgo frente al poder constituyente¹⁶. El Leviatán debe su razón de existir a la competencia política: además de la improductividad nata de un líder surgido de un consenso total, sin la existencia de una facción derrotada ni de líderes dispuestos a buscar su adhesión, la afinidad entre el líder y su cuadro administrativo se mantendría indefinidamente a lo largo del tiempo, todos vivirían bajo un estado de comunitarización emotiva sin la necesidad de distribuir *bienes privados institucionales* para estabilizar materialmente las posiciones alcanzadas, y por lo tanto, ningún Estado podría surgir. Sólo ante una amenaza a las posiciones directivas alcanzadas por el líder y su coalición podría tener origen un Estado; y es la dinámica de la competencia la que introduce tanto las amenazas como las demandas de estabilización: los líderes representantes de los perdedores de la «elección originaria» intentarán convencer a la población —a los prosélitos y seguidores del líder ganador, o, en otras palabras, tanto a los miembros del electorado como de la coalición ganadora— de que su situación será mejor si ellos son

los nuevos gobernantes. Pero para que la promesa u oferta redistributiva de los desafiantes pierda valor, el líder ganador se verá obligado a mantener o incluso a mejorar la situación actual de su coalición ganadora. La amenaza de los líderes desafiantes atemorizará a los miembros de la coalición ganadora, que comenzarán a presionar al líder para que establezca sus posiciones y remuneraciones; la amenaza competitiva pulveriza las afinidades iniciales entre el demagogo ganador y su cuadro administrativo, el que ahora desea «vivir materialmente» de su apoyo al líder. Así, cuanto mayor sea la competencia, menor será la afinidad entre el líder y su cuadro administrativo, y mayor será la cantidad de bienes privados que deberá distribuir el líder para sobrevivir en el poder. La distribución regular y continuada de bienes privados a la coalición ganadora y de bienes públicos a los prosélitos con miras impedir la defección de estos sectores implica el surgimiento del «Leviatán plebiscitario»; volviendo a la discusión sobre los «derechos de propiedad» sobre el Estado, sugerimos aquí que el Estado podría emerger en tanto que remuneración regular del cuadro administrativo mediante lo que denominamos *bienes privados institucionales*.

Ahora bien, como las «revoluciones de jefes carismáticos contra poderes carismático–hereditarios o carismático–objetivados se encuentran en toda suerte de asociaciones desde el Estado hasta los sindicatos» (Weber, 2008: 202), la secuencia teórica que aquí planteamos tiene algunas fases subsiguientes. Como señalamos antes, los líderes deben calcular el modo en que combinan gastos y recaudación para distribuir bienes privados y públicos. Esta combinación dependerá de los niveles de competencia política, pues ésta determina también las demandas de inclusión e inversión en los grupos pivotaes y no afines distribuidos entre la población, ya que éstos obligan a incrementar el gasto hasta el punto mínimo necesario para mantener el apoyo mayoritario y sobrevivir en el poder. Supongamos que mediante una oferta redistributiva creíble, uno de los líderes perdedores logra suscitar el apoyo de parte de la coalición ganadora oficialista y logra reemplazar al ganador de la «elección originaria». Este segundo líder accederá a un Estado cuya forma es equivalente al costo inicial de la coalición del primer líder; pero ahora, debe incorporar tanto los gastos en bienes privados a su propio cuadro administrativo, como los gastos en bienes públicos a los prosélitos, cumpliendo así con sus promesas de redistribución ¿Por qué el segundo líder debe incrementar el gasto (i.e. el tamaño del Estado) y no simplemente reorientar la misma suma disponible? Porque una promesa creíble de redistribución de bienes privados que pretenda incluir a los miembros clave de la coalición oficialista nunca podría basarse en la interrupción de los bienes con los que se financiaba la coalición anterior. Para

ejemplificar esto, es muy útil recuperar una reflexión de L. von Mises acerca de las demandas de la burocracia. Señala von Mises (1974: 110) que el burócrata en una democracia no es simplemente un empleado del Estado, sino que al mismo tiempo es un elector y, por lo tanto, parte del Soberano, su empleador. Si bien es a la vez empleado y empleador, su interés económico principal es el que está determinado por su condición de empleado, y «esta doble relación se hace más acusada cuando aumenta el personal en la nómina del Estado. En cuanto votante, el burócrata tiene más interés en conseguir un aumento de sueldo que mantener equilibrado el presupuesto». En esta fase de nuestro esquema, el recambio de liderazgo produce un incremento en el tamaño de la administración debido al efecto derivado de los pagos obligatorios del nuevo líder y las exigencias del cuadro administrativo precedente.

Hasta aquí, hemos señalado que el Estado surgiría a partir de las demandas de estabilidad del cuadro administrativo correspondiente al líder ganador de la «elección originaria», y de los gastos públicos destinados a incluir pivotaes y no afines para impedir la formación de una mayoría de reemplazo. También señalamos que si esta mayoría se conforma, el segundo líder asumirá los «costos hundidos» de su antecesor, desatándose así un proceso de retroalimentación: para acceder al poder se deben destinar bienes privados a la coalición anterior y al propio cuadro administrativo, además de invertir en bienes públicos para impedir la formación de mayorías de reemplazo. De este modo, la competencia no sólo haría surgir al Estado sino que también impactaría sobre sus dimensiones. Así, es posible considerar que las formas en las que se regula la competencia política afectarán las ofertas redistributivas, y, en consecuencia, el tamaño del Estado.

Supongamos que continuamos la secuencia descripta, en la que un líder ha reemplazado a otro en el gobierno. Hasta ahora, contamos con dos cuadros administrativos acumulados. El segundo líder ahora puede tomar decisiones acerca del modo en que se llevará a cabo la competencia política; podría, incluso, eliminar todo tipo de competencia. Si opta por este segundo camino, es posible que el tamaño de la administración no crezca o incluso pueda reducirse. El primer caso sería el de un líder que designa a un sucesor; éste asumiría el poder sin haber necesitado de ninguna coalición de apoyo, y sólo ocuparía el vértice de una estructura heredada de distribución de bienes que, sin competencia ni nuevos cuadros administrativos, no transformaría las dimensiones del Estado. El segundo caso no competitivo sería aquel en que el líder transformase el régimen en un autoritarismo conservador: no sólo no habría nuevos cuadros administrativos debido a la falta de competencia, sino que por la misma ausencia de presiones

redistributivas el líder podría no contemplar las demandas de la coalición precedente y reducir los bienes privados con los que ésta se financiaba, reduciendo de este modo el tamaño del Estado¹⁷. Por otra parte, si el líder no decide eliminar la competencia pero sí reducirla, las dimensiones del Estado se mantendrían iguales. Este podría ser el caso de una alternancia pactada entre el segundo líder y su antecesor, a partir de la cual ambos podrían controlar la cantidad de actores en competencia y sus chances de transformarse en líderes¹⁸; en este escenario no serían necesarios nuevos cuadros administrativos, ya que la lealtad y estructura del aparato administrativo estaría de alguna manera repartida entre ambos líderes. También podría suceder que mientras ambos líderes se alternan en el gobierno, comiencen a crecer los sectores no incluidos en la matriz distributiva gubernamental, y en consecuencia surjan liderazgos capaces de proponer ofertas redistributivas que movilicen a los sectores excluidos y a parte de los cuadros administrativos oficiales. Si los líderes oficialistas no invierten en bienes públicos para incluir a los prosélitos de los nuevos líderes, ni incrementan los bienes privados de sus coaliciones de apoyo, un líder *outsider* podría acceder al poder. En este escenario el crecimiento del Estado sería muy extenso¹⁹, ya que contaríamos con tres cuadros administrativos más los bienes públicos destinados a la incorporación de los sectores marginados por la competencia política regulada²⁰. Ahora bien, si en este contexto los costos acumulados por los bienes privados correspondientes a los cuadros administrativos —nuevos y anteriores—, y por los bienes públicos necesarios para cumplir con las promesas de incorporación, sobrepasan el esquema de recaudación y gasto vigente, los niveles de extracción y recaudación deberían incrementarse hasta la expropiación. Así, el Estado crecería tanto por la vía de los *bienes privados institucionales* como por los efectos impositivos nacionalizadores derivados de la necesidad de financiar tales bienes, y el régimen se transformaría en un sistema íntegramente estatista. En un escenario como este, en el que las dimensiones del Estado ya no podrían extenderse más, la competencia podría inducir un tipo de oferta redistributiva de signo inverso: al ser inútil coalicionalmente una promesa de remuneración de la adhesión mediante *bienes privados institucionales* —pues ahora son de fácil sustitución y prácticamente públicos²¹—, será más rentable políticamente una oferta basada en los beneficios derivados de una futura privatización de los bienes expropiados anteriormente, es decir: en bienes privados no estatales; así, las promesas redistributivas de los líderes bajo un sistema estatista podrían estar asociadas, por ejemplo, a cargos directivos o participaciones accionarias en sectores previamente estatizados²², de modo tal que el ciclo de crecimiento estatal iniciaría así una fase decreciente.

4 CONCLUSIÓN

Enfocándonos en la economía política del liderazgo para reinterpretar los análisis weberianos de la burocracia y el liderazgo carismático, hemos intentado presentar una hipótesis teórica acerca de la naturaleza política de las instituciones estatales; la misma sostiene que la competencia política amenaza la posición dominante de los líderes políticos y los obliga a estabilizar sus coaliciones de apoyo mediante la distribución de «bienes privados institucionales». Esta hipótesis, de alguna manera, intenta correrse de las apreciaciones normativas acerca de la politización y autonomía de las burocracias, que consideran como una anomalía el avance sobre el Estado por parte de grupos sociales organizados en partidos, o conducidos por líderes políticos. Desde la perspectiva propuesta, por el contrario, los procesos político-competitivos no serían exógenos a la creación de las agencias estatales, sino que pueden ser observados como inherentes a la misma, de modo tal que la noción de autonomía burocrática sería —teóricamente— matizada. En este sentido, la propuesta teórica que hemos presentado permite considerar posibles líneas de investigación empírica en las dimensiones de la competencia, las coaliciones políticas, y la autonomía de la burocracia:

- *1. Dimensión de la competencia*

Como vimos, nuestra hipótesis supone que los distintos modos de regulación de la competencia política —ya sea mediante el tipo de régimen o mediante el sistema de partidos— impactarían sobre la cantidad de agencias estatales. De aquí se desprende una primera línea de investigación comparativa. En primer lugar, podrían compararse sincrónicamente casos de regímenes democráticos y regímenes autoritarios observando la cantidad de agencias estatales de áreas específicas de la administración pública, para intentar responder al siguiente interrogante: ¿los líderes democráticos crean más agencias estatales que los líderes autoritarios? En segundo lugar, podrían estudiarse diacrónicamente procesos de cambio de régimen de un mismo caso, para observar el impacto de la reducción o incremento de la competencia política sobre la cantidad de agencias estatales, con la expectativa teórica de que una transición a la democracia aumentaría la cantidad de agencias, mientras que el tránsito desde una democracia hacia un autoritarismo la reduciría. En tercer lugar, podría observarse la variación en la cantidad de agencias estatales dependiendo de los distintos grados de competencia hacia el interior de los regímenes democráticos, es decir: considerando la competencia partidaria o el sistema de partidos; las expectativas planteadas por nuestra hipótesis indican que los

sistemas bipartidistas no incrementan la cantidad de agencias cuando hay cambios de gobierno, ni cuando asume un líder del mismo signo partidario, pero sí aumentan cuando accede un líder *outsider* tras el colapso del sistema de partidos, o cuando se suceden gobiernos de distinto signo político. En esta dimensión, finalmente, encontramos también un interrogante que combina, de algún modo, elementos del régimen político y del sistema de partidos: ¿qué sucede con las agencias estatales cuando la competencia tiene lugar en un régimen semi-democrático debido a la proscripción de partidos políticos o la presencia de partidos hegemónicos? Según las expectativas que plantea nuestra hipótesis, en ambos casos deberíamos observar que la cantidad de agencias estatales decrece, pues la competencia se encontraría reducida. Estas líneas de investigación encuentran en América Latina un campo de aplicación muy fructífero, ya que en su historia se observan sucesivos cambios de régimen, colapsos de los sistemas de partidos seguidos de la irrupción de líderes representativos de amplios sectores previamente marginados de la competencia, alternancia entre dos o más partidos en el poder, gobiernos de partidos hegemónicos, y la proscripción de partidos mayoritarios.

- 2. *Dimensión de las coaliciones políticas*

Al dejar de lado la escisión y oposición entre política y burocracia, nos podríamos colocar en un plano de observación de los procesos administrativos que puede ser enriquecedor: si, como propusimos, existe una equivalencia entre las agencias públicas y las coaliciones de apoyo a los líderes en competencia, sería posible observar qué tipo de agencias estatales se corresponden con las coaliciones sociales que eventualmente acceden al poder, es decir: observar quiénes crean qué tipo de agencias para beneficiar a qué sectores sociales, a partir del análisis de la conformación sectorial de las coaliciones que cada líder logra movilizar en la competencia por el poder. La creación de agencias como forma de estabilización de las coaliciones en entornos competitivos podría demostrar, por ejemplo, que la distribución de «bienes privados institucionales» constituye una alternativa para que los líderes de sectores subalternos y los grupos previamente marginados de la competencia puedan llevar adelante nuevos procesos de innovación institucional que respondan a sus intereses. Más precisamente, podríamos observar con mayor énfasis la dependencia de las agencias públicas respecto de los proyectos políticos que los líderes y sus coaliciones representan. Desde nuestro enfoque, aquello que distingue a una formación burocrática de otra no es si una se encuentra politizada o ha sido colonizada, sino más bien cuál de ellas cuenta con mayor capacidad para la

generación de bienes sociales²³. En este sentido, un interrogante interesante a responder podría ser si existe una correlación entre la cantidad de sectores organizados y grupos sociales que apoyan a un líder, y la cantidad de agencias estatales creadas por éste una vez que accede al poder; la expectativa que sugiere nuestra hipótesis es que a mayor tamaño de la coalición del líder, mayor será la cantidad de agencias estatales creadas por éste.

- 3. *Dimensión de la autonomía de la burocracia*

Finalmente, la propuesta de este artículo aspira a contribuir también a la discusión teórica sobre la «autonomía» y la «autonomía relativa del Estado», discusión que se concentra en la dependencia estructural de la burocracia respecto de las clases dominantes. El análisis de las agencias burocráticas como sub-producto de la competencia entre líderes podría colocarse junto a una serie de estudios que si bien no se concentran específicamente en los incentivos de supervivencia de los líderes políticos, sí consideran que el aparato estatal es resultado de las configuraciones sociales y sectoriales que compiten entre sí por el acceso a recursos institucionales para mantener, reproducir y distribuir poder (Esping-Andersen, 1993; Poulantzas, 1983; O'Donnell, 1972; Korpi, 2006, entre otros). Así, algunos estudios han empleado justamente el concepto de autonomía para referirse a coyunturas en las cuales las estructuras estatales exhibían la capacidad de responder a intereses antagónicos a los de las clases dominantes (Block, 1977; Skocpol, 1984; Rueschemeyer y Evans, 1985, entre otros). A partir de lo que hemos propuesto en este artículo, esta noción no-neutral de autonomía puede ser entendida como la dependencia política natural de la burocracia respecto de los liderazgos políticos, incluyendo aquellos que no necesariamente emergen de las clases dominantes, tal como se desprende de la teoría weberiana del liderazgo carismático revisada aquí. La propiedad política sobre las agencias puede garantizar que éstas sean autónomas respecto de las clases dominantes, ya que la competencia política permitiría que nuevos líderes sean capaces de crear nuevas agencias para responder a las demandas de estabilización de coaliciones subalternas. Más precisamente, lo que se deriva de nuestro planteo es una diferencia entre «autonomía política» —la igual capacidad de todos los líderes para distribuir «bienes privados institucionales»— y «autonomía respecto de la política» —el planteo normativo acerca de la necesidad de proteger la neutralidad burocrática respecto de la «politización».

NOTAS

¹ Agradezco los interesantes y valiosos comentarios de los evaluadores anónimos de la revista.

² Entre algunos de los trabajos más importantes que recupera Cingolani (2013) y que van en la dirección señalada, destacamos los de Huntington (1968), Rueschemeyer y Evans (1985), Mann (1986), Geddes (1996), Evans y Rauch (1999), Bäck y Hadenuis (2008), Knutsen (2012), y Fukuyama (2013), entre otros.

³ Así, por ejemplo, desde 1946 el presidente norteamericano creó el 57% de las agencias burocráticas, cuyo diseño se caracterizó por una débil autonomía frente al presidente, por la imposibilidad de «aislamiento», y por la ausencia de mandatos fijos para los funcionarios políticos designados en las mismas (Lewis, 2003: 89–92). Milkis (1993) agrega que durante el New Deal el presidente no sólo desarrolló la capacidad de colonizar la administración, sino también de direccionarla ideológicamente (cit. en James, 2009: 73–75). Para el caso argentino, por ejemplo, Alessandro y Gilio (2013) señalan que desde 1983 se han creado 91 Organismos Descentralizados, siguiendo los presupuestos del NPM. Pero como mencionamos antes, también aquí encontramos resultados paradójales: cuando los Organismos Descentralizados fueron creados por el presidente, su nivel de autonomía fue menor que el de aquellos creados por el Congreso.

⁴ Empleamos aquí un juego de palabras basado en el trabajo de Evans, Rueschemayer, y Skocpol (1985) *Bringing the State Back in*.

⁵ La noción de «instituto» sirve para distinguir entre asociaciones de dominación con ordenaciones racionalmente estatuidas y asociaciones sin ordenaciones racionales estatuidas, a partir de lo cual es posible observar formas de coacción psíquico/hierocráticas (i.e. iglesias) o formas de coacción política (racionales modernas, i.e. Estados) (Breuer, 1996: 29–30).

⁶ También: «En todas partes el desarrollo del Estado moderno comienza cuando el príncipe inicia la expropiación de los titulares “privados”

de poder administrativo que junto a él existen (...) En el Estado moderno se realiza, pues, al máximo (...) la “separación” entre el cuadro administrativo (empleados u obreros administrativos) y los medios materiales de administración» (Weber, 2000: 91); y más adelante: «el Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de sus dirigentes y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas (*ibid.*: 92).

⁷ Evans indica que es a partir de esta forma de comprender a la administración burocrática que surgió la preocupación de los observadores «neo-utilitaristas» respecto a la captura de sectores del aparato burocrático por parte de grupos de interés (Evans, 1995: 24). Dos interesantes análisis distintos sobre esta problemática son los de Buchanan, Tollison y Tullock (1980), y O'Donnell (1977), entre muchos otros.

⁸ La referencia de Weber en este pasaje es, por supuesto, la política norteamericana. Señala Beetham (1979), en relación a la autonomía burocrática que analizamos aquí, que a Weber le llamaban particularmente la atención dos procesos de expansión burocrática: Rusia y Estados Unidos. En el caso de Rusia, y similarmente a lo que Weber observaba en Alemania, la burocracia era una organización incapaz de desprenderse de los determinismos clasistas (terratenientes) y particularistas derivados del sector en el que eran reclutados sus miembros y de las alianzas políticas que establecían (*ibid.*: 101). Respecto a los Estados Unidos, y como se ve en el fragmento citado arriba, Weber sostenía que la ideología, el gasto incontrolado y la corrupción caracterizaban la forma de reclutamiento burocrático, conducente a una expansión destructiva de la

administración (*ibid.*: 108–109; el tema del *spoils system*, como mencionamos al principio, es desarrollado también extensamente en Weber, 2000). En ambos casos la burocracia carecería de autonomía.

⁹ En su clásico estudio sobre la sociología de Weber, Bendix (2012: 228) revisa los liderazgos carismáticos religiosos asociados a procesos de decadencia política imperial, concentrándose en la figura de los profetas en tanto que conductores demagogos surgidos en períodos de debilitamiento de la autoridad real. En efecto, mientras la autoridad política fue poderosa, el liderazgo religioso fue institucional: adivinos de la monarquía, oráculos, etc., cuyos presagios se enfocaban en las actividades comerciales de los imperios; por el contrario, el profeta–demagogo–carismático, en «pleno desastre» presagiaba una utopía y una nueva alianza que «invocaba la antigua esperanza popular en un nuevo milagro divino, que les otorgaría la dominación del mundo».

¹⁰ Es interesante recordar que cuando Weber observó un proceso inverso al que discutimos aquí (no la politización de las burocracias sino la burocratización del gobierno parlamentario), haya propuesto como método de selección del liderazgo político un sistema presidencial: «sólo un presidente del Reich apoyado por millones de votos puede disponer de la autoridad necesaria para encauzar la socialización, que no puede por cierto ser realizada mediante disposiciones legislativas, sino que depende en todo y para todo de una administración rigurosamente unitaria. Socialización significa administración» (Weber, 1982: 304). En una dirección similar, señala Skowronek que la presidencia «es una institución inherentemente hostil a los arreglos gubernamentales heredados» ya que se ubica en «la intersección del orden de cosas recibido y las demandas de cambio» (Skowronek, 1997: 20).

¹¹ Si bien Breuer señala que la combinación entre autoridad personal y anti–estructura destruye al Estado institutivo burocrático, mientras que la combinación entre autoridad personal y estructura, propia de la democracia plebiscitaria, mantiene el poder vinculante del Estado (Breuer, 1996: 177), preferimos considerar aquí solamente el

momento inicial del liderazgo carismático al igual que los incentivos que institucionalizan la administración, al margen del modo en que esta conduzca a formas administrativas más o menos vinculantes y permanentes.

¹² En el apartado 3.4 se desarrollará esta secuencia.

¹³ Seguimos aquí el enfoque de escenarios hipotéticos sobre el surgimiento del Estado que emplean, entre otros, Olson (1993) y Bates (2008).

¹⁴ Recuperamos la analogía del *Leviatán Legislativo* y del estado de *naturaleza legislativo* de Cox y McCubbins (1993).

¹⁵ Sobre el concepto de *equilibrio estructuralmente inducido*, ver Shepsle (1989). A su vez, recuperamos para esta fase de la secuencia planteada, la idea de Riker (1980) a partir de la cual todas las instituciones serían equilibrios transitorios resultantes de «decisiones sociales» mayoritarias.

¹⁶ Seguimos aquí a Schmitt (2006: 231): «en la Democracia pura sólo hay la identidad del pueblo, realmente presente, consigo mismo, y, por lo tanto, ninguna representación».

¹⁷ Para un ejemplo interesante sobre la relación entre conservadurismo y Estado, más precisamente, con el Estado de Bienestar, ver Pierson (1996).

¹⁸ Aquí tenemos en mente una dinámica como la descrita por Colomer (2003), en la que las fuerzas políticas existentes en un momento determinado deciden mantener un equilibrio que les permita competir entre sí, impidiendo el ingreso de nuevos actores mediante la regulación de la competencia vía sistema electoral.

¹⁹ Para un análisis de la relación entre *outsiders*, tamaño del Estado, y estatizaciones, ver Flores–Macías (2010).

²⁰ Señala Boix (2003: 171), en línea con lo expuesto hasta aquí, que «bajo un sistema autoritario, donde toda o una parte sustancial del electorado es excluida del proceso decisional, el tamaño del sector público debería permanecer pequeño. Por el contrario, luego de una transición hacia la democracia, la posición del votante mediano se mueve hacia el margen más bajo de la distribución de ingresos [y] el nivel de impuestos

y de gasto público crecen». Los escenarios que hemos propuesto aquí, además de considerar sistemas no competitivos (sucesión y autoritarismo), muestran también escenarios de competencia bipartidista, multipartidista y de colapso del sistema de partidos (surgimiento de *outsiders*) que pueden ser útiles como hipótesis teóricas para observar los efectos de cada una de estas configuraciones sobre el tamaño del Estado.

²¹ Nuestra propuesta difiere de lo que afirman Bueno de Mesquita *et al.* (2003: 91) para quienes a medida que la coalición ganadora se amplía, el costo de mantener la provisión de bienes privados se vuelve tan elevado que los líderes optarán por distribuir bienes públicos, lo que es característico de las democracias. En cambio, pensamos que, al tratarse de coaliciones ganadoras equivalentes al Estado, y al ser el Estado producto de la distribución de *bienes privados institucionales*, sostendremos que el proceso es inverso: a medida que crece el Estado, las decisiones acerca de cómo financiarlo no se deben tanto al incremento del costo de los bienes privados, sino a la pérdida de su valor político, o a su transformación paulatina en bienes públicos. Es por esto que afirmamos que bajo un régimen totalmente estatista, los *bienes privados institucionales* pierden su valor y la adhesión política se obtendrá mediante la distribución de *bienes privados no estatales*.

²² Acerca de los directores de empresas públicas durante procesos de desregulación y las ofertas distributivas de «bienes privados no estatales» para la conformación de coaliciones ver, por ejemplo, Eyal, Szelényi y Townsley (1997) y Burawoy (2002).

²³ Así por ejemplo, Laguado y Cao (2015: 63) señalan que en América Latina es posible distinguir entre modelos de administración pública populistas o nacional–populares, por un lado, y neo–desarrollistas, por otro, afirmando que existe una diferencia en favor de los primeros en cuanto a la capacidad estatal para la generación de bienes sociales. Por su parte, Bernazza y Ronis (2012) proponen observar la composición de la burocracia no sólo contemplando sus capacidades técnicas, sino también lo que denominan «trayectoria pública», esto es: los proyectos políticos dentro de los cuales las burocracias cumplen funciones colectivas. En esta línea, Abal Medina (2012: 36) afirma que el Estado puede definirse como una matriz político–social con la que cuentan distintos actores y grupos sociales con capacidades diferenciales para realizar sus intereses. Algunos trabajos muy interesantes que podrían ir en la dirección de considerar la relación entre coaliciones sociales y burocracias son los de Oszlak (1982), Belini y Rougier (2008), y Castellani (2009), entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

Abal Medina, J. M. (2012). «El Estado». En: Abal Medina, J. C. y H. Cao (comps.). *Manual de la nueva administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel, pp. 29–65.

Alessandro, M. y A. Gilio (2013). «Cuando el origen importa: los presidentes y los congresos en la creación de organismos descentralizados (1983–2009)». En: Alessandro, M. y A. Gilio (comps.). *La dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 211–236.

Bäck, H. y A. Hadenius (2008). «Democracy and State Capacity: Exploring a J-shaped Relationship». *Governance*, 21 (1), pp. 1–24.

Bates, R. (2008). «The Role of the State in Development». En: Weingast, B. y D. Wittman (eds.). *The Oxford Handbook of Political Economy*. New York: Oxford University Press, pp. 708–722.

Beetham, D. (1979). *Max Weber y la teoría política moderna*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Bellah, R. (2005). «Max Weber y el amor negador del mundo: una mirada a la sociología histórica de la religión». En: Aronson, P. y E. Weisz (comps.). *Sociedad y religión. Un siglo de controversias en torno a la noción weberiana de racionalización*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 127–156.

Belini, C. y M. Rougier (2008). *El Estado empresario en la industria argentina: conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

Bendix, R. (2012). *Max Weber*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bernazza, C. y M. Ronis (2012). «Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones importan». *Boletín PEPP* N° 56 FLACSO Argentina, pp. 1–15.

Block, F. (1977). «The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State». *Socialist Revolution*, N°33, pp. 6–28.

Boix, C. (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bonvecchi, A. (2013). «Recursos de gobierno y supervivencia presidencial en Argentina». En: Alessandro, M. y A. Gilio (comps.). *La Dinámica del Poder Ejecutivo en América*. Buenos Aires: INAP, pp. 161–183.

Bouckaert, G., G. Peters, K. Verhoerst, y B. Verschuere (2003). «The Study of Organizational Autonomy». *Trabajo preparado para IRSPM VII*, Hong Kong, 5 y 6 de abril.

Breuer, S. (1996). *Burocracia y Carisma. La sociología política de Max Weber*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.

Bueno de Mesquita, B., A. Smith, R. Siverson, y J. Morrow (2003). *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.

Buchanan, J., R. Tollison, y G. Tullock (1980). *Toward a Theory of Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.

Burawoy, M. (2002). «Transition without Transformation: Russia's Involuntary Road to Capitalism». En: Nugent, D. (ed.). *Locating Capitalism in Time and Space. Global Restructurings, Politics, and Identity*. California: Stanford University Press, pp. 290–310.

Castellani, A. (2009). *Estado, empresas y empresarios: la construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Buenos Aires: Prometeo.

Cingolani, L., K. Thomsson y D. de Cromugghe (2013). «State Capacity and Bureaucratic Autonomy: Their Impacts on Development Goals». *Documento de Trabajo IPD WP12*. Maastricht: UNU-MERIT.

Cingolani, L. (2013). «The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures». *Documento de Trabajo IPD WP13*. Maastricht: UNU-MERIT.

Colomer, J. (2003). «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)». *Revista Española de Ciencia Política*, Nº9, pp. 39–63.

Cox, G. y M. McCubbins (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

Evans, P. y J. Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth». *American Sociological Review*, 64 (5), pp. 748–765.

Eyal, G., I. Szelényi y E. Townsley (1997). «The Theory of Post-Communist Managerialism». *New Left Review* 1/222, pp. 60–92.

Flores-Macias, G. (2010). «Statist vs. Pro-Market. Explaining Leftist Governments' Economic Policies in Latin America». *Comparative Politics*, 42 (4), pp. 413–433.

Fukuyama, F. (2013). «What is governance?». *Technical Report Working Paper 314, Center for Global Development*.

Geddes, B. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. California: University of California Press.

Giraudy, A. (2012). «Conceptualizing State Strength: Moving beyond Strong and Weak States». *Revista de Ciencia Política*, v. 32, N° 3, pp. 599–611.

Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

James, S. (2009). «Historical Institutionalism, Political Development, and the Presidency». En Edwards, G. y Howell, W. (eds.). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press, pp. 51–81.

Katz, R. y P. Mair (2004). «El partido cartel. La transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos». *Zona Abierta*, 108/109, pp. 9–42.

Knutsen, C. (2013). «Democracy, State Capacity, and Economic Growth». *World Development*, 43, pp. 1–18.

Korpi, W. (2006). «Power Resources and Employer–Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism: Protagonists, Consenters, and Antagonists». *World Politics*, vol. 58, N° 2, pp. 167–206.

Laguado, A. y H. Cao (2015). «Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina (2003–2013)». *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, pp. 60–68.

Lewis, D. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design. Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946–1997*. California: Stanford University Press.

——— (2005). «Staffing Alone: Unilateral Action and the Politicization of the Executive Office of the President, 1988–2004». *Presidential Studies Quarterly*, N° 35, 3, pp. 496–514.

Mann, M. (1986). *The Sources of Social Power: A history of power from the beginning to A.D.1760*. Cambridge: Cambridge University Press.

Milkis, S. (1993). *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System since the New Deal*. New York: Oxford University Press.

Moe, T. (1993). «Presidents, Institutions, and Theory». En: Edwards, G., Kessel, J. y Rockman, B. (eds.). *Researching the Presidency*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 337–386.

Mommsen, W. (1981). *Max Weber: Sociedad, política e historia*. Barcelona: Editorial Alfa.

Mosca, G. (1939). *The Ruling Class*. New York–London: McGraw–Hill Book Company Inc.

Novaro, M. (2000). *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*. Rosario: Homo Sapiens.

- Olson, M. (1993).** «Dictatorship, Democracy, and Development». *The American Political Science Review*, Vol. 87, Nº 3, pp. 567–576.
- O'Donnell, G. (1977).** «Corporatism and the Question of the State». En: Malloy, J. (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 47–88.
- (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- Ostrogorski, M. (1902).** *Democracy and the Organization of Political Parties*. London: Macmillan & Co.
- Oszlak, O. (1982).** *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Panbianco, A. (1993).** *Modelos de partido*. México DF: Alianza Editorial.
- Parsons, T. (1947).** «Introduction». En: Henderson, A. y Parsons, T. (trads.). *Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization*. Illinois: The Free Press and The Falcon's Bring Press, pp. 3–86.
- Peters, G. y J. Pierre (2004).** *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective. The quest for control*. London: Routledge.
- Peters, G. (2001).** *The Politics of Bureaucracy*. London–New York: Routledge.
- Pierson, P. (1996).** «The New Politics of the Welfare State». *World Politics*, Nº 48, pp. 143–179.
- Poulantzas, N. (1983).** *Estado, Poder y Socialismo*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Puhle, H.-J. (2007).** «Crisis y cambio de los partidos catch-all». En: Montero, J., Gunther, R. y Linz, J. (eds.). *Partidos Políticos. Viejos Conceptos y Nuevos Retos*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 71–98.
- Riker, W. (1980).** «Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions». *American Political Science Review*, 74, pp. 432–447.
- Rueschemayer, D. y P. Evans (1985).** «The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention». En: Evans, P., Rueschemayer, D. y Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 44–77.
- Scherlis, G. (2012).** «Designaciones y organización partidaria: el partido de redes gubernamentales en el peronismo kirchnerista». *América Latina Hoy*, Nº 62, pp. 47–77.
- Schmitt, C. (2006).** *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.

Shepsle, K. (1989). «Studying Institutions. Some Lessons from the Rational Choice Approach». *Journal of Theoretical Politics*, vol. 1, Nº 2, pp. 131–147.

Skocpol, T. (1984). *Los Estados y las revoluciones sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Skowronek, S. (1997). *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Cambridge: Belknap.

Swedberg, R. (1998). *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*. New Jersey: Princeton University Press.

Von Mises, L. (1974). *Burocracia*. Madrid: Unión Editorial.

Weber, M. (2008). *Economía y Sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

——— (2000). «La política como vocación». En: Weber, M. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 81–180.

——— (1987). *Ensayos sobre Sociología de la Religión*. Madrid: Taurus.

——— (1982). *Escritos políticos*. México: Folios Ediciones.

Zuñanic, L. y M. Iacoviello (2010). «La burocracia en América Latina». *ICAP–Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58/59, pp. 9–41.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Chaia De Bellis, J. (2016). «El Estado: sub–producto de la competencia por el liderazgo político. Aportes weberianos para repensar la politización de las burocracias», *DAAPGE*, año 16, Nº 26 (ene–jun), 2016, pp. 127–157. Santa Fe, Argentina: UNL.
