

VI. LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

EN EL capítulo anterior examinamos la relación política de la burocracia con los actores políticos "informales", como los grupos de presión y los partidos políticos. Ahora nos ocuparemos de las relaciones políticas existentes entre la burocracia y los actores institucionales del gobierno. En estas relaciones -llamadas "formales-internas" y "formales-externas" en nuestra tipología- cambia notablemente la posición de legitimidad de la burocracia. Frente a los grupos de presión, la burocracia representa la majestad del Estado; frente a las legislaturas, los primeros ministros, los presidentes y los tribunales, la burocracia aparece a menudo como un intruso extraconstitucional en los asuntos del gobierno. Por tanto, como ocurriera con los grupos de presión en nuestro análisis anterior, la burocracia debe tratar de legitimar formalmente sus acciones o ser capaz de negociar para obtener influencia sobre las decisiones. También debe negociar los fondos necesarios para la continuación de su existencia y sus operaciones. Sin llevar la analogía demasiado lejos, estas opciones para las burocracias frente a las instituciones políticas podrían corresponder a la opción legítima y la opción de clientela a disposición de los grupos de presión en sus tratos con la burocracia.¹

La tarea de la burocracia para obtener acceso a las decisiones es raras veces tan difícil como la de los grupos de presión; si acaso, las instituciones políticas más representativas y legítimas dan poder a la burocracia, en lugar de resistirse a sus reclamaciones de influencia. Estas instituciones representativas tienen legalmente prohibido renunciar a sus facultades (aunque quisieran hacerlo), pero deben negociar para obtener la asistencia en la elaboración e implementación de las políticas que sólo la burocracia puede ofrecer. Las burocracias tienen mucha de la información y muchos de los conocimientos técnicos que los gobiernos contemporáneos requieren para la elaboración efectiva de las políticas. Por lo tanto, las instituciones representativas deben encontrar un conducto para conseguir esa información y esos conocimientos, aunque ello signifique una abdicación informal de sus responsabilidades en la negociación.

Las cambiantes relaciones de poder entre las burocracias y las ins-

¹ Véase el capítulo v.

tituciones más representativas incluyen un delicado proceso político y cierto grado de atención a la opinión pública. La mayoría de los miembros del público siguen considerando a sus funcionarios elegidos como responsables de los asuntos públicos, de modo que estos funcionarios deben continuar la forma (si no la sustancia) de la elaboración de políticas en sus interacciones con la burocracia pública.² En este intercambio de poder, influencia, información, conocimientos y dinero, ambos conjuntos de actores tienen mucho que perder por un mal manejo del proceso, de donde resulta un "juego político de conflicto y compromiso. La mayor parte de este juego está oculto al ojo del público, pero es un componente esencial del gobierno y, a pesar de su aparente ilegitimidad, en realidad mejora las más de las veces la calidad de las decisiones de políticas.

Debemos examinar dos elementos para comprender mejor el papel desempeñado por la burocracia en el gobierno moderno. El primero es un entendimiento analítico de los requisitos de la gobernación, ya sea que tal gobernación sea realizada por las instituciones políticas legítimas o por la burocracia. El segundo es una revisión a fondo de los conocimientos que hay acerca del papel de la burocracia en la creación de políticas, teniendo siempre en mente esa imagen analítica.³ No esperaríamos que las instituciones políticas renuncien a sus derechos ante los burócratas, ni esperaríamos que una declaración del gobierno burocrático emanara de las profundidades de algún edificio de oficinas situado en Foggy Bottom, Whitehall o Karlavagen. Más bien, queremos saber el grado en el que -dadas la falta de liderazgo que presuntamente se observa en las instituciones tradicionales del gobierno y las dificultades que afrontan incluso los líderes hábiles para administrar los departamentos gubernamentales- la burocracia es capaz de aportar la dirección y el liderazgo requeridos. Esto lo han dado por supuesto, en gran medida, algunos teóricos de la sociedad posindustrial (como Daniel Bell y Samuel Huntington); este capítulo ofrece algunas ideas sobre la conceptualización, la medición y el análisis.

² Sin embargo, esta forma incluye a menudo el intento de prestar servicios a los electores y los beneficios "clientelares" para los habitantes del distrito representado, en lugar de una atención efectiva a los grandes problemas nacionales. Esta tendencia es particularmente marcada en las legislaturas estadounidenses, pero se encuentra en casi todo el mundo.

³ B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy", en Douglas E. Ashford (comp.), *History and Context in the Study of Public Policy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh. 1992).

EL GOBIERNO BUROCRÁTICO

¿Qué deberá hacer cualquier grupo de actores políticos para gobernar bien un país? La raíz de la palabra *gobierno* implica control y dirección; ¿podría decirse realmente que un grupo cualquiera está controlando las grandes y complejas sociedades y economías de los países industrializados? Además, la creciente globalización de la vida económica y social impone una restricción adicional a la capacidad de las autoridades para gobernar. Esto se ha aplicado a los países del Tercer Mundo desde hace tiempo, pero se aplica cada vez más también a las economías industrializadas. Los gobiernos no controlan a menudo las fuerzas poderosas que operan en sus propios países, mucho menos a otros países u organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

Richard Rose ha ofrecido un conjunto de normas que deberá satisfacer un partido político para gobernar después de su elección." Si se modifican estas normas para eliminar los componentes que se aplican estrictamente a los partidos políticos, podrán enunciarse como sigue y aplicarse a cualquier grupo que trate de gobernar una sociedad:

1. El grupo debe formular las políticas que tratará de promulgar una vez en el poder.
2. Estas intenciones deberán estar apoyadas por manifestaciones de medios a fines "funcionales".
3. Deberá haber cierta competencia a propósito de la asignación de los recursos.
4. El grupo deberá tener suficiente fuerza numérica en los puestos más importantes del régimen.
5. Quienes reciban un puesto deberán tener la capacidad necesaria para administrar una gran organización burocrática.
6. Deberá otorgarse la mayor prioridad al alcance de metas.

Estas normas son versiones algo modificadas y condensadas de las elaboradas por los partidos políticos. La idea básica es que, a fin de gobernar, se requieren individuos dotados de ideas acerca de las

⁴ Donald J. Savoie, "Globalization and Governance", ensayo inédito, Centro Canadiense para el Desarrollo de la Administración, Ottawa, 1993; Roger Wettenhall, "The Globalization of Public Enterprises", *International Review of Administrative Sciences*, 59, 1993, pp. 387-408.

⁵ Richard Rose, *The Problem of Party Government* (Macmillan, Londres, 1974); véase también a Francis G. Castles y Rudolf Wildenmann, *Visions and Realities of Party Government* (De Gruyter, Berlín, 1986).

políticas que sean capaces de implementarlas por medio de las estructuras gubernamentales existentes. En seguida examinaremos estas normas por separado para evaluar la importancia de cada una para la burocracia en la gobernación.

Las intenciones de las políticas: ideología de la oficina

La primera norma de la gobernación es una que de ordinario podría considerarse como la debilidad crucial de la burocracia pública como alternativa viable frente a otras formas de gobernación. En la mayoría de las sociedades se ha creído tradicionalmente que la burocracia carece de ideas acerca de lo que deba hacer con esa misma maquinaria de gobernación que parece controlar. Sin embargo, las organizaciones burocráticas a menudo tienen sus propias ideas, bien desarrolladas, acerca de lo que debiera hacer el gobierno. Estas ideas no son declaraciones generales, como las que se encuentran en el programa de un partido político, sino que se confinan al área estrecha de los conocimientos de la oficina. También se pueden considerar estas ideologías análogas a las "culturas organizacionales" que se usan cada vez más para explicar el comportamiento de las organizaciones del sector privado.⁶ A fin de entender mejor estas ideologías de agencia, hay necesidad de diferenciar entre dos tipos de ideologías, llamadas "blanda" y "dura".

La versión blanda de la ideología de la oficina es que el programa existente es un conjunto de ideas favorecidas por la burocracia, gracias a su familiaridad si no hay otra razón. Dicho más positivamente, el programa actual de una agencia constituye una especie de ideología suya. Los ejecutivos políticos que llegan a ocupar puestos nominales de poder sobre las estructuras burocráticas han informado casi invariablemente una resistencia abierta o encubierta de sus funcionarios públicos, así como la existencia de una "concepción departamental" de las políticas que limita la eficiencia de cualquier jefe político. Por ejemplo, se ha sostenido desde hace mucho tiempo que el Ministerio de Relaciones Exteriores de Gran Bretaña es proárrabe en la política del Medio Oriente, y que el Departamento de Educación está a favor de la expansión de la educación del sector público, aunque los ministros conservadores traten de extender el

⁶ Véase una concepción más global en Michael E. Urban, *The Ideology of Administration* (State University of New York Press, Albany, 1982).

⁷ J. Steven Ott, *The Organizational Culture Perspective* (Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, 1989).

sector privado. POI lo tanto, los ministros que lleguen al cargo con opiniones contrarias a éstas tendrán dificultades para superar los sesgos de sus "servidores". Pocos comentaristas del liderazgo de la burocracia o del ejecutivo en las sociedades industrializadas han dejado de señalar la existencia de esta versión blanda de la ideología burocrática. Si podemos aceptar esto como versión mínima de la existencia de ideas acerca de las políticas en una burocracia, tales ideas existen.

La versión dura del criterio de la intención de las políticas es que no sólo debe interesarse la burocracia por la conservación de las políticas actuales de la agencia sino también por la imposición de un nuevo conjunto de prioridades en las políticas públicas. Esto ocurre en parte porque los funcionarios públicos son o se vuelven expertos en sus áreas de políticas y desarrollan ideas acerca de la forma como podrían elaborarse mejor las políticas. Dado que, en promedio, los funcionarios públicos permanecen en sus puestos más tiempo que los políticos, en teoría podrían alterar las políticas, a través del tiempo, en la forma que más les convenga, pero las concepciones de los funcionarios públicos acerca de las buenas políticas también pueden cambiar con el paso del tiempo.

Las ideas de los funcionarios públicos acerca de las políticas podrían cambiar en varias formas. Primero, los burócratas y las burocracias están cada vez más interconectados por la vía de las afiliaciones organizacionales y profesionales, de modo que las políticas que favorecen pueden cambiar a través del tiempo para corresponder a la "mejor práctica" de su profesión. Algunas organizaciones a las que pertenecen los funcionarios públicos pueden ser estrictamente "burocráticas", o bien ocuparse sólo de la gerencia del sector público, mientras que otras pueden ser organizaciones de especialistas en los campos de la salud, la educación, la ingeniería sanitaria, etc. En ambos casos, la burocracia puede generar, por medio de sus contactos profesionales, ciertos desafíos contra las políticas existentes, sobre la base de ideas nuevas o de la difusión de innovaciones políticas.

En la Europa occidental, algunas organizaciones transnacionales como la Comunidad Europea facilitan tal difusión y el desarrollo de agendas de políticas burocráticas. Estas agendas influyen de ordinario las normas del servicio obligatorias o sugeridas que suelen generarse dentro de la burocracia pública antes que en el nivel más

⁸ Véase, por ejemplo, Kenneth Theakston, *The Labour Party and Whitehall* (Routledge, Londres, 1992); véase también David Marsh y R. A. W. Rhodes, *Implementing Thatcherite Policies* (Open University Press, Buckingham, 1992).

político del gobierno." Algunas organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial también son responsables de la difusión de ideas acerca de lo que debieran hacer los gobiernos, y estos grupos sirven como fuentes de ideas para las burocracias públicas.¹⁰ Los contactos cotidianos entre los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales constituyen un conducto importante para la difusión de ideas, sobre todo entre los miembros de la burocracia.

Sin embargo, aun sin ninguna difusión, los burócratas desarrollan ideas acerca de las políticas públicas. Estas ideas se derivan típicamente de la creciente calificación y adiestramiento profesional de los miembros de la burocracia pública. Mosher ubica el surgimiento del "Estado profesional" a mediados de los años cincuenta.¹¹ Esta forma de organización estatal se caracteriza por el predominio del conocimiento profesional especializado, concentrado en las agencias burocráticas. Mosher se estaba refiriendo primordialmente a los Estados Unidos; en otros países -Francia, por ejemplo- es posible que haya surgido antes esa forma de la organización estatal.¹² Los profesionales de las oficinas se convierten en las fuentes de nuevas políticas dentro de sus esferas de competencia, ya que tienen conocimientos y cierto interés en la expansión de sus agencias. Los burócratas interesados en el cambio de las políticas pueden tener que esperar varios años antes de redondear sus ideas hasta el punto de que pueda generarse suficiente apoyo popular y político. El movimiento en favor del Medicare, y el desarrollo de los programas comunitarios de salud mental en los Estados Unidos son ejemplos de cambios de políticas generados dentro de la burocracia que requirieron mucho tiempo entre su formulación y su ejecución.¹³

⁹ Joseph Jamar y Wolfgang Wessels, *European Community Bureaucracy at the Crossroads* (College d'Europe, Brujas, 1985); B. Guy Peters, "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community", en Alberta Sbragia (comp.), *Euro-Politics* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1992).

¹⁰ Estas ideas son a menudo algo más que sugerencias. Por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional tiende a imponer su voluntad a los gobiernos a cambio de obtener el apoyo para sus monedas. El Banco Mundial impone cada vez más restricciones financieras y de otras clases como condición para recibir préstamos.

¹¹ Frederick C. Mosher, *Democracy and the Public Service* (Oxford University Press, Nueva York, 1968), pp. 105 ss.; "Professionals and Public Service", en *Public Administration Review*, 38, 1978, pp. 144-150.

¹² El sistema napoleónico de *grands écoles* y *grands corps* echó los cimientos de un Estado burocrático profesional a principios del siglo XIX. Véase John A. Armstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton University Press, Princeton, 1973).

¹³ Henry A. Foley, *Community Mental Health Programs: The Formative Process* (D. C. Heath, Lexington, MA, 1975); Martha Derthick, *Policymaking for Social Security* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1979), pp. 17-37.

Adoptando cualquiera de las dos concepciones del papel burocrático en la generación de ideas acerca de la política, esperaríamos encontrar importantes diferencias internacionales en el papel de la burocracia. Una causa de estas diferencias sería la independencia relativa de las agencias frente al control político centralizado. Por ejemplo en los Estados Unidos o en Suecia, donde las agencias (o *styrelsen*) tienen una independencia sustancial y deben competir directamente por los fondos, esperaríamos una mayor defensa de las políticas que en aquellos sistemas políticos con sistemas administrativos más centralizados, como los que tienen algo análogo a un control de la Tesorería en el Reino Unido.¹⁴ De igual modo -aunque los argumentos de Diamant parecerían refutar esta afirmación-, la falta de un liderazgo político eficaz parece permitir una discrecionalidad burocrática y una defensa de las políticas mayores que las que existirían con un ejecutivo político más estable y eficaz.^{t>} Por ejemplo, en Francia durante la Tercera y la Cuarta repúblicas, "las políticas de largo alcance habían sido obra de funcionarios, antes que de políticos... La situación era un subproducto de la inestabilidad ministerial; por poco deseable que fuese en teoría, esto era preferible a la ausencia de toda política de largo alcance".^{Is} En los países que deben soportar prolongados periodos entre los gobiernos porque se forman coaliciones y luego se tienen gobiernos de coalición integrados por muchos partidos -Holanda, Dinamarca y Bélgica son ejemplos obvios-, es posible que se requiera una burocracia pública fuerte y eficiente.¹⁷ Lo mismo se aplicaría en gran medida a los países del Tercer Mundo, aunque los problemas serían la inestabilidad política general y una falta de liderazgo político eficiente.

En cambio, el énfasis doctrinal que se hace en la responsabilidad ministerial en el Reino Unido permite que incluso los jefes políticos ineficaces sean poderosos en teoría, aunque no siempre en la práctica. Cuando se combina esa doctrina con un jefe político eficaz, como un Churchill o una Thatcher, habrá una gran capacidad de liderazgo. Los cambios ocurridos en el estilo de la gobernación en la Gran Bretaña y otros regímenes de Whitehall han tendido a fortalecer el poder del Primer Ministro y a "presidencializar" ese cargo.^I Al mismo

¹⁴ Bengt Jacobsson, *Hur Styrs Forvaltning* (Studentlitteratur, Lund, 1984).

¹⁵ Alfred Diamant, "Tradition and Innovation in French Administration", *Comparative Political Studies*, 1, 1968, pp. 251-274.

¹⁶ Philip Williams, *Crisis and Compromise: The Politics of the Fourth Republic* (Doubleday Anchor, Nueva York, 1965), pp. 365-366.

¹⁷ Michael Laver y N. Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalitions in Europe* (Oxford University Press, Oxford, 1991).

¹⁸ Véanse los capítulos de George Jones y Peter Aucoin en Colin Campbell y Margaret

tiempo, las presiones existentes para la descentralización de los departamentos han tendido a dotar de facultades gerenciales, si no necesariamente de elaboración de políticas, a los funcionarios públicos.¹⁷

Un tercer factor que afecta la defensa de las políticas es la antigüedad de los funcionarios en una agencia. Sería de esperar que los sistemas de personal burocráticos que permiten a las personas quedarse en una sola oficina, o en un número limitado de agencias durante toda una carrera, hicieran una defensa más entusiasta de las políticas burocráticas que la de los sistemas administrativos con pautas de carreras más diversas. Por ejemplo, los países escandinavos, donde los funcionarios públicos son contratados directamente por agencias o ministerios y no por agencias de personal centralizados, o los Estados Unidos, donde suelen desarrollarse carreras dentro de un solo departamento, tenderían a hacer una defensa acalorada de sus políticas por las agencias burocráticas, en mayor medida que el Reino Unido o Francia, donde el funcionario público principal habrá ocupado diversos puestos, aunque dentro del contexto de un *grand corps* en Francia.¹⁸ Alemania Occidental con frecuencia muestra una diversidad mayor aun en las carreras, ya que contrata por lo menos a algunos funcionarios federales importantes entre las burocracias gubernamentales estatales y aun locales." En los Estados Unidos, la formación del Servicio Ejecutivo Principal, con un movimiento mayor de estos funcionarios públicos principales entre las agencias, trataba de hacer que por lo menos una parte del sistema administrativo estadounidense se asemejara más a sus similares europeos.¹⁹

Por último, hay algunas configuraciones de actitudes claras que parecen relacionadas por la defensa de las políticas por la burocracia. Aberbach, Putnam y Rockman han discutido tales configuraciones de actitudes entre sus muestras de funcionarios civiles principales en seis países industrializados, y otros estudios relacionados han incrementado ese cuerpo de información.²⁰ Varios estudios me-

Jane Wyszonnirski, *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991).

¹⁷ Anne Davies y John Willman, *What Next: Agencies, Departments and the Civil Service* (Instituto para la Investigación de la Política Pública, Londres, 1991); Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services* (Basil Blackwell, Oxford, 1990).

¹⁸ Marceau Long, "Les corps", *Cahiers Français*, 194, enero de 1980.

¹⁹ Hans-Ulrich Derlien, "Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in Germany", *Governance*, 1, 1988, pp. 59-78.

²⁰ Las pruebas de su éxito son escasas, si acaso. Véase Patricia W. Ingraham y David H. Rosenbloom, *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

²¹ Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981).

nos cuantitativos han discutido también los elementos culturales y de disposición de una burocracia pública activa.>' En algunos casos hay tanta variación dentro de un país como entre los países, pero las actitudes de las personas hacia un papel activo para el servicio civil son importantes al determinar ese papel.

La disponibilidad de medios "[uncionales]"

Si se considera generalmente a los políticos como los amos de las ideas de políticas, la burocracia deberá considerarse como el amo de la rutina y las técnicas. Por tanto, no debe ponerse en duda la capacidad de la burocracia para elaborar medios viables de ejecución de un programa. El peligro viene por el otro lado: lo que es viable se traduce a menudo en políticas. Por ejemplo, como ocurriera con la idea de Lindblom acerca de la reconstrucción de las preferencias, los burócratas a menudo son capaces de moldear no sólo las técnicas sino también las políticas por su definición de lo que es viable.²⁵ Esta definición de lo viable con frecuencia se manifiesta en los programas considerados "ejecutables", de modo que la norma administrativa de la facilidad de ejecución puede llegar a dominar las ideas de las políticas deseables con base en otros criterios."

La capacidad para moldear las preferencias apelando a la viabilidad puede hacer que la agencia caiga víctima de sus propios procedimientos. Es posible que la burocracia trate de ser innovadora, pero con frecuencia está limitada porque depende de los procedimientos aceptados para una definición de lo que puede y debe hacerse. La viabilidad puede definirse por la capacidad del programa para ser administrado mediante los procedimientos de operación convencionales de la agencia, como lo implica el concepto de Allison acerca del modelo de proceso organizacional para la elaboración de políticas. Así pues, aunque las agencias pueden desarrollar mecanismos viables para la ejecución de los programas, estos medios pueden hacer a su vez que ni los burócratas ni los políticos vean la gama de las

²⁴ Véanse, por ejemplo, los casos reportados en Ezra N. Suleiman (comp.), *Bureaucrats and Policymaking* (Holmes and Meier, Nueva York, 1987); véase también Hans-Ulrich Derlien, "Observations on the State of Comparative Administration Research in Europe-Rather Comparable than Comparative". *Governance*, 5, 1992, pp. 279-311.

²⁵ Charles E. Lindblom y Edward J. Woodhouse, *The Policymaking Process*, 3a. ed. (Prentice-Hall, Englewood Cliff, NJ, 1993), pp. 24-27.

²⁶ Stephen H. Linder y B. Guy Peters, "Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation and Design", en Dennis J. Palumbo y Donald J. Calista (comps.), *Implementation in the Policy Process* (Greenwood Press, Nueva York, 1990).

²⁷ Graham T. Allison, *The Essence of Decision* (Little, Brown, Boston, 1972).

alternativas disponibles. Como lo ha señalado Majone, la viabilidad dista mucho de ser tan restrictiva como se cree a veces, y el administrador o el responsable de políticas dotado de creatividad puede hacer aparecer viables algunos programas que quizá no parecían serlo a primera vista."

El impacto de la viabilidad y los procedimientos de operación convencionales puede observarse en el área de la política industrial. Los gobiernos de los Estados Unidos, la Europa occidental y otros países industrializados participan en alguna forma de la política industrial. En gran medida, las diferencias parecen referirse a lo que se consideren programas viables. En los Estados Unidos, los programas de regulación, subsidio fiscal y subsidios directos limitados son los enfoques más comunes.ⁱ En la mayoría de los países europeos -incluso los que tienen gobiernos conservadores-, el enfoque común ha sido la nacionalización de industrias o que el gobierno participe de otro modo directamente en la economía. En la mayoría de los países europeos ha habido grandes privatizaciones, pero todavía queda en los Estados Unidos una propiedad pública mucho mayor.^w En Japón se consideran posibles y deseables la participación directa del gobierno en el financiamiento de empresas industriales y su injerencia activa en la industria.^U

Las burocracias pueden tener procedimientos para implementar cualquier programa que deseen, pero esto puede ser a veces más desventaja que ventaja. Las oficinas pueden poner en práctica una concepción débil de la defensa del programa, pero quizá no puedan hacer ningún cambio sustancial en el programa a causa de los procedimientos y métodos aceptados. Su agenda podría definirse por la forma como estén acostumbradas a operar, no por lo que les gustaría hacer. Por lo tanto, hay una tensión entre el papel de la burocracia como defensora de la innovación en las políticas y su papel como conservadora de los procedimientos.^V

²⁸ Giadomenico Majone. "On the Feasibility of Social Programs". *European Journal of Political Research*, 3, 1975, pp. 259-275.

²⁹ Lester M. Salamon y Michael S. Lund (comps.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Urban Institute Press, Washington, De. 1989).

³⁰ J. R. Hening, e. Hammnett y Harvey B. Feigenbaum, "The Politics of Privatization: A Comparative Perspective", *Governance*, 1, 1988, pp. 442-468; Ralph H. Kramer et al., *Privatization in Four European Countries* (E. Sharpe, Armonk, NY, 1993).

³¹ Véase Samuel Kernel! (comp.), *Parallel Politics: Economic Policymaking in Japan and the United States* (The Brookings Institution, Washington, OC, 1991).

³² Esta tensión se refleja en el modelo de la toma de decisiones organizacionales del "cesto de basura", donde los medios buscan a los fines y no al revés. Véase Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, "The Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17, 1972, pp. 1-21; véase también Nils Brunsson, *The Organization of Hypocrisy* (John Wiley, Nueva York, 1989).

Es variable el papel de las burocracias como conservadoras de los procedimientos, como ocurre también con su papel de defensoras de las políticas. Ese papel varía en parte como función de la tradición y la cultura, pero también se relaciona con ciertos elementos políticos y estructurales más específicos. Uno de estos elementos es el énfasis legalista que se hace en la administración pública en algunos países. Si la autodefinición del gobierno y la administración se inclina hacia la actividad judicial, casi inevitablemente llegarán a dominar los procedimientos formales.^u Otro aspecto importante es el grado de las presiones externas en favor del control que llevarían a los administradores a preocuparse por las acciones injustificables como parte de los procedimientos habituales. En todos los países democráticos -y en algunos no democráticos- han aumentado las presiones en favor de una mayor rendición de cuentas de la burocracia pública.^w Ante tales presiones, los funcionarios públicos se atrincheran tras un muro de procedimientos de protección, de modo que se pierden la innovación y la flexibilidad. Como ocurre en muchas situaciones de la administración pública, hay un dilema entre dos atributos importantes y no se cuenta con una base firme para la toma de decisiones.

Competencia entre las agencias

Una norma de la gobernación que suele asociarse al gobierno democrático y partidista es la competencia entre quienes compiten por un cargo. Los burócratas ya tienen un cargo y es improbable que lo pierdan. Lo que no tienen es dinero. Por lo tanto, mientras que el circulante de la competencia partidista son los votos, el circulante de la competencia burocrática es el dinero. La competencia entre las agencias por los presupuestos puede ofrecer al nivel de la organización muchos de los beneficios supuestamente asociados a la competencia partidista en la política democrática. Así como se supone que la competencia partidista permite que los votantes escojan entre diversos gobiernos que a su vez se suponen relacionados con distintas políticas, la competencia burocrática permite que el personal político y administrativo escoja más directamente entre políticas diferen-

³³ Véase, por ejemplo, el marcado legalismo de la administración alemana descrito en el capítulo v, por oposición a los estilos más gerenciales y políticos de la Gran Bretaña y los Estados Unidos.

³⁴ Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and The Search [or Accountability]* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1993); Dawn Oliver, *Government in the United Kingdom: The Search [or Accountability]* (Open University Press, Milton Keynes, 1991); véase también el capítulo VIII.

tes.³⁵ Esta competencia suele llevarse a cabo sin la injerencia directa de funcionarios elegidos, como ocurre a muchas decisiones de gasto tomadas dentro de la Tesorería británica o los ministerios de hacienda de la mayoría de los países.

Un capítulo posterior se ocupará del proceso presupuestario; aquí destacaremos los aspectos estrictamente competitivos y de elección de políticas del proceso presupuestario. Existe gran desacuerdo entre los analistas de la burocracia por lo que toca a la naturaleza y la eficacia de esta competencia entre las oficinas. Algunos sostienen que el conflicto es reñido y generalizado, siendo la intención principal maximizar el presupuesto de la agencia.^w Otros han afirmado que la competencia es menos frecuente y más restringida, tratando de conservar para la agencia una "cuota justa" e incluso obtener la cooperación en la división del "pastel presupuestario" disponible.^t Algunos dirían que las agencias evitan con frecuencia el conflicto y el crecimiento de la agencia cuando tal crecimiento pueda amenazar su propósito básico y quizá descubrir las deficiencias de sus programas actuales.^{ts} Además, Downs, entre otros, ha sostenido que la competencia entre las burocracias, como ocurre a las industrias en el modelo de la economía de libre mercado, es una fuerza positiva que estimula la innovación de las políticas y frena la autonomía burocrática.^é Sin embargo, en todas estas concepciones, la competencia entre las agencias desempeña el papel de medio de asignación de recursos entre políticas rivales, de modo que algunas organizaciones florecen mientras que otras languidecen o, con menor frecuencia, mueren.^w

Cualesquiera que sean las apuestas de la competencia burocrática, tal competencia ocurre en grados diferentes entre distintos sistemas burocráticos. La estructura de algunos gobiernos -por ejemplo, los sistemas descentralizados de los Estados Unidos o de Suecia- concede un margen mayor para la competencia burocrática y la nego-

³⁵ Breton considera que esto desplaza la competencia, de la arena pública a la arena privada. Véase Albert Breton, *The Economic Theory of Representative Government* (Aldine, Chicago, 1974), pp. 162-163.

³⁶ Se encuentra la enunciación clásica de esta concepción en William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Aldine/Atherton, Chicago, 1971).

³⁷ Robert E. Goodin, "The Logic of Bureaucratic Backscratching", *Public Choice*, 24, 1975, pp. 53-68.

³⁸ Matthew Holden, "Imperialism and Bureaucracy", *American Political Science Review*, 60, 1966, pp. 943-951.

³⁹ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Little, Brown, Boston, 1967), pp. 198-199.

⁴⁰ Las organizaciones públicas mueren con más frecuencia de lo que se cree. Véase B. Guy Peters y Brian W. Hogwood, "Births, Deaths and Metamorphoses in the U. S. Federal Bureaucracy 1933-1983". *The American Review of Public Administration*, 18, 1988, pp. 119-134.

ciación sobre los presupuestos que el que hay en los sistemas más centralmente administrados." La existencia de gran número de oficinas con relativamente poca coordinación fuera del proceso presupuestario -y la capacidad de tales oficinas para defender directamente sus propias asignaciones y obtener el apoyo político- hace que la competencia sea una parte relativamente importante de sus vidas, y decisiva para su supervivencia, lo que significa que estas oficinas son más capaces de ofrecer otra fuente de gobernación -por lo menos dentro de una sola área de políticas- que las oficinas más limitadas por el control central, político y administrativo. Así pues, la competencia burocrática parece ir de la mano con la concepción dura de la defensa de las políticas, aunque sólo sea porque las ideas sobre políticas constituyen uno de los instrumentos de dirección de la competencia.

La naturaleza de la competencia burocrática tiene dos efectos principales sobre la política y el gobierno. Primero, puede explicar en parte el enorme crecimiento del tamaño del gobierno -reflejado en el gasto público- durante los últimos decenios. Los programas antiguos se institucionalizan como compromisos de los gobiernos -y derechos para los ciudadanos-, y la necesidad de competir por un financiamiento mayor genera programas nuevos y nuevas políticas en las agencias. Algunos autores han sostenido exactamente lo contrario: que la competencia entre las agencias disminuiría el tamaño del gobierno, pero ese análisis parece subestimar en mucho la persistencia de las oficinas y su capacidad para limitar el alcance de la competencia a las áreas situadas fuera de su "territorio".⁴⁴ Parece ser que la competencia por fondos y por nuevas iniciativas de políticas se relaciona con una expansión del gasto público. Sin embargo, es posible que la causa no resida exclusivamente en los deseos de la burocracia, sino que los políticos favorezcan también la expansión del gobierno porque así tendrán más beneficios para distribuir entre los electores y, por ende, mayores probabilidades de reelección. Por ejemplo, un estudio del crecimiento del gobierno de los Estados Uni-

⁴¹ B. Guy Peters, "The European Bureaucrat", en André Blais y Stéphane Dion (comps.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991).

⁴² Véase Gary Miller y Terry Moe, "Bureaucrats, Legislators and the Size of Government", *American Political Science Review*, 77, 1983, pp. 297-322; Patrick Dunleavy, "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing and Incremental Model", *British Journal of Political Science*, 15, 1985, pp. 299-320.

⁴³ Ole P. Kristensen, "The Logic of Bureaucratic Decision-making as Acuse of Government Growth: or Why the Expansion of Public Programs Is a Private Good and Their Restriction Is a Public Good", *European Journal of Political Research*, 8, 1980, pp. 249-264.

⁴⁴ Downs, *Inside Bureaucracy*, op. cit.

dos mostró que la fuente principal de la expansión habían sido los diputados que trataban de utilizar programas nuevos para labrarse un nombre." Sin embargo, ese estudio se realizó antes de que las ideas conservadoras se pusieran de moda; los congresistas compiten ahora para ver quién puede reducir en mayor medida el gasto público. Pero incluso en esta época más conservadora, los congresistas siguen presionando en favor de un gasto que beneficie directamente a sus electores."

El segundo efecto importante de la competencia burocrática es su limitación de la consistencia o coherencia interna de los gobiernos. La burocracia no actúa como instrumento integrado del sistema público, sino más bien como conjunto de subgobiernos, cada uno de los cuales sirve a un grupo de clientes decisivo en el juego político de la supervivencia. Según que adoptemos una concepción más rígida del "triángulo de hierro", o la perspectiva más flexible de la "red de problemas", tales subgobiernos son inmutables y totalmente centrados en sí mismos, o sólo un aspecto importante de la profesionalización y especialización del gobierno.⁴⁵ Pero cuando las agencias son muy competitivas, puede haber subgobiernos burocráticos sin que haya un solo gobierno burocrático. Como dicen Natchez y Bupp: "El establecimiento de prioridades en la burocracia federal se asemeja al capitalismo decimonónico: empresarios dinámicos establecen las prioridades en los niveles operativos del gobierno."⁴⁶ De nuevo, la reafirmación de las ideas políticas conservadoras, combinada con los problemas económicos, ha cambiado la dinámica del crecimiento del gasto. Agencias centrales tales como la Oficina de Administración y Presupuesto de los Estados Unidos o el ministerio de Hacienda en muchos países, tienen ahora un control mayor (aunque diste de ser total) sobre la fijación de la agenda y tratan de rebajar los niveles del gasto.⁴⁷

⁴⁵ Advisory, Commission on Intergovernmental Relations, *The Federal Role in the Federal System* (ACIR, Washington, DC, 1980).

⁴⁶ R. Douglas Arnold, *The Logic of Congressional Action* (Yale University Press, Nueva Haven, 1990).

⁴⁷ A. Grant Jordan, "Iron Triangles, Woolly Corporatism or Elastic Nets: Models of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1, 1981, pp. 95-124.

⁴⁸ Peter B. Natchez e Irving C. Bupp, "Policy and Priorities in the Budgetary Process", *American Political Science Review*, 67, 1973, p. 963.

⁴⁹ Véase Allen Schick, "Governments Versus Budget Deficits", en R. Kent Weaver y Bert A. Rockman (comp.), *Do Institutions Matter?* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1993).

La ocupación de los puestos

Otra condición necesaria para que la burocracia sea fuente alterna de gobernación es que los funcionarios deben ocupar los puestos más importantes para la elaboración de las políticas; además, deberán tener un número de puestos suficiente para lograr que sus decisiones sean efectivas. La burocracia satisface claramente el aspecto cuantitativo de este criterio, aunque nunca es seguro que los ocupantes de los estratos inferiores de la burocracia obedecerán las instrucciones de sus superiores. Sin embargo, es posible que la burocracia no satisfaga el aspecto cualitativo. Se ha pensado siempre que los políticos ocupan los puestos más importantes para la elaboración de políticas, mientras que los burócratas sólo deben implementar las decisiones.

Sin embargo, dos observaciones matizan el supuesto tradicional. Primero, el contacto de la burocracia con el ambiente de la organización, así como la concentración de conocimientos técnicos en los estratos inferiores de la organización, tienden a otorgar a las burocracias un control sustancial sobre la información y los conocimientos decisivos para la elaboración de políticas. El análisis que hace Thompson de la separación existente entre los conocimientos y la autoridad en las organizaciones modernas es muy importante en este aspecto, y la capacidad para controlar la información ejerce una influencia importante sobre las políticas en manos del burócrata.⁵⁰ Además, en la medida en que tal información pase por la jerarquía burocrática, se distorsionará selectivamente. Por lo tanto, aunque puede haber suficiente personal en la burocracia -y quizá algunos empleados de más-, todavía es posible que haya una brecha importante entre los tomadores de decisiones que ocupan la cima y quienes tienen la información necesaria para la toma de tales decisiones, que ocupan la base.

Las instituciones políticas han venido tratando de romper el monopolio de la información que parece tener la burocracia, mediante la creación de sus propias fuentes de información independientes. Estas "contra-burocracias" son muy numerosas en los Estados Unidos -por ejemplo, las agencias de la Oficina Ejecutiva del Presidente, la Oficina de Presupuestos del Congreso y los crecientes equipos de comité del Congreso-, pero también existen en otros sistemas políticos.>' Algunos han tratado de aportar esta información por

⁵⁰ Víctor Thompson, *Modern Organizations* (Knopf, Nueva York, 1961).

⁵¹ Véase William T. Gornley, Jr., "Counter-bureaucracies in Theory and Practice", ensayo presentado en la reunión de 1993 de la Asociación de Politología Estadunidense, Washington, DC, septiembre de 1993,

conducto de *cabinets* ministeriales. V mientras que otros han establecido oficinas de investigación dentro del gobierno o han fortalecido la oficina del Primer Ministro, como ha ocurrido con la expansión del *Bundeskanzlersamt* en la Alemania Occidental. v Otros gobiernos han tratado vanamente de utilizar sus partidos políticos como instrumentos de investigación de las políticas. A pesar de estos esfuerzos, la burocracia conserva un papel central en el desarrollo y la diseminación de información pertinente para las políticas, y así retiene una posición poderosa en la elaboración de políticas.

Otro factor vital para evaluar la importancia relativa de los puestos burocráticos y los políticos en la elaboración de políticas es el peso asignado a la ejecución en la definición de las políticas. Puede sostenerse sin riesgo que la "política pública" es lo que ocurre, no lo que se dice en la legislación. Algunos han sostenido que las políticas deben definirse por los estratos inferiores de la burocracia, puesto que ellos tienen mayores conocimientos acerca de las condiciones objetivas que la política gubernamental trata de afrontar.⁵⁴ Muchos programas públicos conceden un amplio margen de discrecionalidad para la ejecución de una política, como ocurre en el trabajo policiaco, o en la definición de la elegibilidad de quienes solicitan beneficios de los programas sociales; y los estratos inferiores de la burocracia pueden ser tan importantes como quienes ocupan nominalmente los puestos de la elaboración de políticas en lo tocante a la definición de las realidades de una política.⁵⁵

Por último, debemos subrayar de nuevo que la burocracia conserva una ventaja importante en la lucha por el poder y las políticas: es muy numerosa. La inmensidad de la tarea de controlar una burocracia pública grande, compleja y bien enterada, poseedora de un apoyo político sustancial, podría derrotar a los políticos más fuertes. Incluso en los Estados Unidos, donde los presidentes tienen un número muy grande de designados políticos, en comparación con la mayoría de los países, el tamaño de la burocracia y su relación con fuerzas políticas importantes dificultan el control. Como lo observó un ayudante presidencial: "Todos creen en la democracia hasta que llegan

⁵² Guy Thuillier, *Les cabinets ministériels* (Presses Universitaires de France, París, 1982).

⁵³ Gordon Smith, "The Resources of a German Chancellor", en George W. Jones (comp.), *West European Prime Ministers* (Frank Cass, Londres, 1991).

⁵⁴ Richard F. Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Political Science Quarterly*, 94, 1980, pp. 606-616.

⁵⁵ M. Adler y S. Asquith, *Discretion and Welfare* (Heinemann, Londres, 1981). Véase una concepción diferente en Chris Ham y Michael Hill, *The Policy Process in Modern Capitalist States* (Hemel Hempstead; Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993), capítulo 8.

a la Casa Blanca", con lo que quería decir que a los presidentes les gustaría tener más control sobre el gobierno.⁵⁶

En resumen, los burócratas podrían ocupar los puestos más importantes del gobierno, simplemente porque ocupan más puestos. Además, ocupan puestos que incluyen la entrega directa de servicios y la definición de lo que significan realmente los programas para los clientes. Esto podría significar que están en desacuerdo con los líderes políticos de su organización, excepto quizá por lo que toca a la cuestión crucial de la supervivencia de la organización. Su capacidad para aflojar algunos de los grilletes del control político, en virtud de su número y sus conocimientos, podría dar algunos de los resultados mencionados antes para la competencia entre las agencias. Ha aumentado la capacidad de las agencias y su personal para seguir su propio camino, con una incoherencia creciente entre los programas gubernamentales.

La posesión de capacidades gerenciales

Los jefes políticos con frecuencia carecen de las capacidades gerenciales necesarias para dirigir una organización grande y compleja como un departamento gubernamental.^v Se supone que los burócratas que ocupan permanentemente estas organizaciones sí tienen las habilidades, aunque sólo sea porque parecen mantener las organizaciones en operación todos los días. Por lo tanto, así como a menudo se ven abordando un tren de políticas que lleva un gran impulso, los políticos que dirigen sus departamentos descubren que las organizaciones de las que están nominalmente encargados tienden a operar por sí solas, con escasa dirección desde arriba.

Cuando se comparan con alguna escala absoluta, no con las capacidades de los políticos, las habilidades de los burócratas no son tan sorprendentes. Muchas de las quejas tradicionales contra la burocracia, y más específicamente contra la burocracia pública, se refieren a sus disfunciones gerenciales internas. Discusiones de "papeleo", desplazamiento de metas e ineficiencia crónica general han llenado la bibliografía sobre la burocracia.⁵⁸ Por tanto, debemos preguntar-

⁵⁶ Thomas Cronin, "Everybody Believes in Democracy Until He Gets to the White House", *Law and Contemporary Problems*, 35, 1970, pp. 573-625.

⁵⁷ Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power*, 2a. ed. (Harvester, Brighton, 1992).

⁵⁸ Véase Herbert Kaufman, *Red Tape* (The Brookings Institution Washington, De); véase una opinión contraria en Charles T. Goodsell, *The Case for Bureaucracy*, 3a. ed. (Chatham House, Chatham, NI, 1994).

nos si estos problemas internos son lo bastante grandes para limitar la capacidad de la burocracia de dar una gobernación eficaz cuando las instituciones políticas convencionales han resultado ineficaces.

Tanto el carácter público de la burocracia pública como la ausencia de productos mensurables contribuyen a las dificultades de la administración de las organizaciones públicas. Siendo públicas, deben preocuparse más por el cumplimiento de leyes, normas, procedimientos, etc., que las organizaciones privadas. Las organizaciones públicas son responsables del dinero público y actúan en nombre del pueblo, por lo que deben rendirle cuentas a éste. A su vez, la obligación de rendir cuentas puede obligar al burócrata a protegerse contra posibles quejas, consistiendo la protección sólo en la adhesión estricta o incluso rígida a reglas y procedimientos.⁵⁹ Esta protección es tan importante en el trato con los superiores como en el trato con los clientes, y las políticas emanadas de la cima de la organización pueden verse distorsionadas por las rigideces burocráticas y los procedimientos internos de la organización. La innovación política mejor concebida fracasará si los administradores que la implementan están más preocupados por protegerse que por el éxito del programa.

Estos problemas generales del control se exageran por la ausencia de productos mensurables en la mayoría de las organizaciones. El instrumento principal para evaluar el éxito de una burocracia pública es el consumo, antes que la producción.^s? Es decir, la medida convencional del éxito es un presupuesto más grande, antes que más servicios prestados al público. Por tanto, careciendo de una medida única tal como las utilidades, que permita una evaluación de la eficiencia, los administradores del sector público se ven obligados a utilizar reglas, reglamentos y el control jerárquico en mayor medida que otros tipos de administradores. Lo que se logra las más de las veces es la disfunción, más que la buena operación.

Las disfunciones gerenciales internas que afectan la burocracia pública son la acumulación de muchos factores. Algunas son disfunciones puramente organizativas que parecen endémicas en las estructuras grandes, mientras que otras parecen relacionadas con diferencias culturales en las concepciones de la autoridad y el control jerárquico.^{si} Muchas de las disfunciones son universales, pero son particularmente visibles en algunos contextos. Por ejemplo, las

⁵⁹ Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (University of Chicago Press, Chicago, 1964), pp. 213-220.

⁶⁰ Martín Cave, Maurice Kogan y Robert Smith (comps.), *Output and Performance Measurement in Government: The State of the Art* (Jessica Kingsley, Londres, 1990).

⁶¹ Véase el capítulo III.

sociedades que se resisten a la imposición de una autoridad impersonal tienden a experimentar las disfunciones burocráticas en mayor medida que otras sociedades que aceptan mejor la autoridad.^{s?} De igual modo, y en ocasiones paradójicamente, cuanto mayor sea la medida en que los empleados públicos individuales tiendan a verse castigados a resultados de una acción impropia, más probables serán las disfunciones: el empleado público se atrincherará tras un muro de reglas, reglamentos y demoras para protegerse.

Estos problemas gerenciales y su importancia, en opinión de muchos políticos y ciudadanos, han generado diversas respuestas del gobierno.^{e-} Las respuestas tratan de producir una gerencia interna mejor y una mayor capacidad para el control desde el centro. Un ejemplo sería la Iniciativa de Administración Financiera en el Reino Unido, que ha tratado de imponer al gobierno la misma lógica que aplica en las empresas, tal como la de los "centros de costos".^v En Suecia, se ha creado dentro del gobierno una organización -*Statskontor*- encargada de promover el mejoramiento de la gerencia, sobre todo mediante sistemas de información para la gerencia y otros cambios tecnológicos. Virtualmente en todos los gobiernos, la productividad —y el hallazgo de incentivos para incrementar la productividad de los trabajadores- es una de las principales preocupaciones de los gerentes gubernamentales.^{s>}

Por último, se ha convertido en una perogrullada decir que en la gerencia de los gobiernos modernos hay una interdependencia creciente entre el sector público y el sector privado.^{ss} Las políticas no sólo tienen que descender, sino que deben aclararse desde abajo. Esto coloca a los burócratas en una posición estratégica para conectar el sector público con el sector privado, pero también hace más difíciles sus empleos. No sólo deben cumplir dentro de la organización pública, sino también en la sociedad, con un número mucho mayor de "puntos de revisión".⁶⁷ Estos obstáculos dificultan la gerencia y

⁶² Una de las mejores presentaciones de este punto sigue siendo la de Crozier, *Bureaucratic Phenomenon*, *op. cit.*, pp. 213-220.

⁶³ Christopher Hood, "A Public Administration for all Seasons", *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3-20.

⁶⁴ Andrew Gray y William Jenkins. "The Management of Change in Whitehall: The Experience of FMI", *Public Administration*, 69, 1991, pp. 41-60.

⁶⁵ Véanse diversos ejemplos en Gerald Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (De Gruyter, Berlín, 1991).

⁶⁶ Véase, John Waterbury, *Exposed to Innumerable Decisions: Public Enterprise and State Power in Egypt, India, Mexico and Turkey* (Cambridge University Press, Cambridge, 1993).

⁶⁷ Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky desarrollaron un modelo de ejecución basado en la noción de los puntos de revisión. Véase su *Implementation* (University of California Press, Berkeley, 1990); para un juicio crítico véase Judith Bowen, "The Pressman-Wildavsky Paradox", *Journal of Public Policy*, 2, 1982, pp. 1-21.

umentan la probabilidad de la demora y el fracaso burocráticos. Tales problemas gerenciales se agravan cuando el gobierno utiliza" más mecanismos como el "gobierno de terceros" y la privatización, que incluyen al sector privado más directamente en la prestación de servicios públicos. Estas técnicas se aclaman a veces como panaceas para los problemas gubernamentales, pero de hecho pueden crear problemas en lugar de resolverlos.s"

La prioridad otorgada a la ejecución de las políticas

Algunos de los problemas de la administración interna de las organizaciones públicas han sido ya analizadas. Numerosos problemas de comunicación inhiben también el flujo de la información hacia arriba, y las rigideces internas obstruyen el fluir de la autoridad hacia abajo.s? La sexta norma de gobernación se relaciona directamente con la traducción de las decisiones tomadas en la cima de la organización en acciones eficaces en el campo. Como lo señalamos antes, las políticas "reales" de un gobierno son las políticas tal como se ejecutan, antes que los pronunciamientos de las legislaturas, los ejecutivos políticos y otros. Diversos estudios han documentado la variedad de las presiones ejercidas sobre los trabajadores de campo que pueden limitar su capacidad para adoptar el programa aprobado por la legislatura y ponerlo en práctica como se planeó.t? Esta preocupación por que los administradores de nivel inferior apliquen la ley tal como se ha escrito parecería estar en conflicto con nuestra preocupación anterior por la flexibilidad y el ejercicio de la discrecionalidad. Sin embargo, esa preocupación por el papeleo se refería a la observancia de los procedimientos de la organización, antes que a la sustancia de las políticas.

Una parte importante de estas fallas en la ejecución puede explicarse por factores políticos más que organizativos. A medida que un

⁶⁸ Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1993); estas técnicas cambiantes de administración del sector público han sido adoptadas incluso en las sociedades que tienen un historial de sector público grande y poderoso, como las de Francia y Suecia. Véase Jean-Luc Bodiguel y Luc Rouban, *Le [onctionnaire detróne?* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1991).

⁶⁹ Véase Arthur L. Stinchcombe, *Information and Organizations* (University of California Press, Berkeley, 1990).

⁷⁰ Véase Alan Peacock, *The Regulation Game: How British and German Companies Bargain with Government* (Basil Blackwell, Oxford, 1984); B. Hudson, "Michael Lipsky and Street-level Bureaucracy: A Neglected Perspective", en L. Barton (comp.), *Disability and Dependence* (Falmer, Londres, 1989).

administrador se aleja más y más del poder organizativo, ocurre una pérdida del apoyo político y el reforzamiento de las políticas. El administrador se ve más sometido a las presiones políticas del exterior, aunque sólo sea porque estas presiones son más directas e inmediatas que las de la oficina principal. El estudio, ahora clásico, que realizara Kaufman acerca del Servicio Forestal de los Estados Unidos es un ejemplo de las presiones locales sufridas por un oficial de campo.⁷¹ El estudio de Pressman y Wildavsky, sobre la ejecución, ilustra este problema en un contexto intergubernamental, así como los problemas del cumplimiento en la estructura administrativa descentralizada de la antigua Alemania Occidental." El *préfet* francés (oficialmente llamado ahora el "Comisionado de la República") debe negociar y tratar de cooptar a las fuerzas locales para gobernar con eficiencia su territorio.^P Incluso en un país aparentemente centralizado, como Francia, la necesidad de ejecutar las políticas en un contexto local otorga gran poder a los políticos locales y aun a la población local.

La necesidad de movilizar el apoyo político para las políticas, y la necesidad consiguiente de negociar algunas intenciones del gobierno central, pueden ser fundamentales para el proceso político cuando se trata de aplicar la legislación. Sin embargo, como lo señalaran Pressman y Wildavsky, es ésta el área del proceso de las políticas acerca de la cual tenemos menos información confiable.> Una escuela de pensamiento acerca de la ejecución que predomina especialmente en Europa, sostiene que la única manera de comprender lo que ocurre en el gobierno consiste en entender cómo operan los estratos gubernamentales más bajos, cómo interactúan entre sí y con los ciudadanos.^P Si así ocurre en efecto, la gobernación por la burocracia es a la vez más importante y más difícil. Es importante porque define lo que ocurre. Es difícil porque la coordinación y el control no se dan fácilmente en ese medio descentralizado.

Dada la relativa falta de información acerca del proceso de ejecu-

⁷¹ Herbert Kaufman, *The Forest Ranger* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1960), pp. 75-80.

⁷² Pressman y Wildavsky, *Implementation, op. cit.*; Renate Mayntz y Fritz W. Scharpf *Policymaking in the German Federal Bureaucracy* (Elsevier, Amsterdam, 1975).

⁷³ Yves Meny, "Decentralization in Socialist France: The Politics of Pragmatism", *West European Politics*, 7, 1984, pp. 70 ss.

⁷⁴ Pressman y Wildavsky, *Implementation, op. cit.*

⁷⁵ Benny Hjern y David O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organisational Studies*, 2, 1981, pp. 211-227; Kenneth Hanf, "Enforcing Environmental Laws: The Social Regulation of Co-production", en Michael Hill (comp.), *New Agendas in the Study of the Policy Process* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempsted, 1993).

ción -una deficiencia que se está remediando rápidamente-, resulta difícil elaborar hipótesis razonables acerca de las fuentes de la variación de la implementación eficaz. Una hipótesis obvia es que en los sistemas administrativos muy descentralizados, como el de la Alemania Occidental, los problemas de asegurar la ejecución son mayores que en los sistemas más centralizados. De igual modo, el grado de seccionalismo y de autonomía local se relacionaría con las fallas de la ejecución como ocurriría también con las capacidades de los líderes políticos con fuertes bases seccionales para presionar a la burocracia en favor de consideraciones especiales para sus áreas.⁷⁶ Varios estudios de la ejecución en los países del Tercer Mundo han destacado la importancia de las relaciones de poder locales y las relaciones entre patrón y cliente al limitar la ejecución de las políticas.?? Además, el grado de la separación vertical existente entre los niveles de contacto con los clientes y el centro de la organización puede volver más probable -y más necesario- que los trabajadores de los estratos inferiores negocien con los intereses locales y clientelistas. Por último, la falta de apoyo político para una organización, como en el caso de las comisiones reguladoras independientes de los Estados Unidos, puede hacer que resulte decisivo para las organizaciones el desarrollo de políticas operativas diferentes de las establecidas en su legislación básica."

Además de la presión política de los clientes y los intereses gráficos, otros factores internos de las burocracias públicas limitan su ejecución eficiente. Estos factores organizativos han sido documentados en diversos estudios.^{Z?} Más importante aún es el hecho de que, como vimos al analizar las ideologías de las agencias, las organizaciones pueden tener sus propias metas, de modo que quizá no acepten las de sus superiores políticos nominales. La oposición a las políticas de los políticos es raras veces abierta, porque podría violar las

⁷⁶ Así ha ocurrido en muchos países, incluidos algunos que están nominalmente centralizados. Véase Basil Chubb, "Going Around Persecuting Bureaucrats: The Role of the Irish Parliamentary Representative", *Political Studies*, 11, 1963, pp. 272-286; véase también Thomas D. Lancaster y W. David Patterson, "Comparative Pork Barrel Politics: Perceptions from the West German Bundestag", *Comparative Political Studies*, 22, 1990, pp. 458-477.

⁷⁷ Merrilee S. Grindle y John W. Thomas, "Policy Makers, Policy Choices and Policy Outcomes: The Political Economy of Reform in Developing Countries", *Policy Sciences*, 22, 1989, pp. 213-248.

⁷⁸ Éste es el argumento convencional acerca de la "captura" de las organizaciones reguladoras. Un creciente cuerpo bibliográfico ha señalado que tal captura no es inevitable pero puede reducirse por lo menos mediante diseños organizativos y legales. Véase Randall Calvert, Mathew McCubbins y Barry Weingast, "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science*, 33, 1989, pp. 588-611.

⁷⁹ Una de las mejores enumeraciones sigue siendo la de Christopher Hood, *The Limits of Administration* (John Wiley, Nueva York, 1976).

relaciones formales existentes entre los funcionarios elegidos y permanentes del gobierno. Es más común que los burócratas derrotan a los políticos mediante ofuscación, demoras, y la aplicación de reglas, reglamentos y procedimientos. Los políticos, que ocuparán breve tiempo sus cargos, raras veces entienden los mecanismos procesales o la sustancia de las políticas tan bien como sus servidores nominales, de modo que con frecuencia se encuentran a merced de ellos. En particular, a merced de sus empleados públicos cuando la política en cuestión afecta varios departamentos, de modo que su ejecución es el resultado de los "grupos de funcionarios en miles de reuniones interdepartamentales, comidas y llamadas telefónicas que ocurren todos los días".⁸¹ En el gobierno existe una red interorganizativa, entre los departamentos y entre los niveles gubernamentales, y alguien necesita haber pasado bastante tiempo en el servicio para entender la red y saber cómo se obtiene de ella lo que se desea. Los funcionarios públicos siempre tienen esa longevidad, mientras que los políticos sólo la tienen raras veces.

Sin embargo, no debiéramos descartar a los políticos con tanta ligereza. Éstos han desarrollado diversos mecanismos para restablecer su control sobre las estructuras y las políticas gubernamentales, las que se consideran cada vez más dominadas por la burocracia. Ya hemos mencionado el uso de los *cabinets* ministeriales en Francia y Bélgica, así como el papel del Equipo Central de Revisión de las Políticas del Reino Unido. También se hace uso creciente de nombramientos políticos para puestos donde tales nombramientos eran antes poco frecuentes. Incluso en el Reino Unido, que ha tenido un largo historial de un servicio civil políticamente neutral, el gobierno de Thatcher ha hecho algunos nombramientos para puestos del servicio civil principal que *parecen* políticos, además del nombramiento de algunos asesores manifiestamente políticos en la Tesorería. También en algunos de los países escandinavos han aumentado los nombramientos de funcionarios políticos. En países como Alemania Occidental, donde no se ha considerado tan incompatible un servicio civil de carrera

⁸⁰ Véase una discusión de estas interacciones, si bien en una vena más positiva, en Colin Campbell, "Review Article: The Political Role of Senior Government Officials in Advanced Democracies", *British Journal of Political Science*, 18, 1988, pp. 243-272.

⁸¹ Dudley Sears, "The Structure of Power", en Hugh Thomas (compañ, *The Crisis in the Civil Service* (Anthony Blond, Londres, 1968).

⁸² Michael M. Atkinson y William D. Coleman, "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", *Governance*, 5, 1992, pp. 154-180.

⁸³ Treasury and Civil Service Committee, *Seventh Report*, 1985-1986, pp. 728 ss.; Drewry y Butcher, *The New Select Committees* (Basil Blackwell, Oxford, 1985).

⁸⁴ Krister Stahlberg, "Politicization of the Public Service", *International Review of Administrative Sciences*, 53, 1988, pp. 363-382,

con el compromiso político, el uso de nombramientos políticos se ha vuelto obvio y más importante que antes.^s Además, el desarrollo de "organizaciones matriciales" en los ministerios del *Bund* ha sido, en parte, un esfuerzo por mejorar el control dentro de estas organizaciones porque resulta muy difícil el control de las administraciones de *Land* encargadas de la ejecución.^w Tales dificultades son especialmente marcadas cuando existen diferencias partidistas entre el gobierno central y los gobiernos de *Land*.

La ejecución es un problema central en los sistemas políticos contemporáneos. Las fallas de ejecución representan una deficiencia fundamental de tales sistemas en lo tocante a la conversión de las ideas políticas en acción eficaz. Las burocracias constituyen un componente central de esta falla, aunque de ordinario no se debe tal cosa a malicia sino a rigideces inherentes a sus estructuras, o a la confianza sincera de sus miembros en las políticas que ya se aplican o se consideran preferibles. La aplicación es importante para la gobernanación, pero no es el único problema. A veces, los programas se planean para facilitar la ejecución, antes que para resolver un problema político particular en la mejor forma posible.^s Como en el estudio anterior acerca del dominio de los procedimientos sobre la sustancia en las burocracias públicas, las consideraciones de la implementación pueden llegar a dominar las consideraciones de las políticas reales, y los gobiernos pueden hacer lo que creen que *pueden* hacer, antes que lo que *debieran* o aun *desearían* hacer. Sin duda, el verdadero significado de una política es la política eficazmente ejecutada, antes que lo escrito en un documento oficial. Sin embargo, de nada sirve ejecutar una política si es errónea desde el principio. Por lo tanto, no podemos culpar del fracaso de una política sólo a la ejecución de un programa, sino que también debemos atribuir tal fracaso a los problemas más fundamentales de la concepción y el diseño del programamismo.

Resumen

Hemos venido explorando la cuestión de la capacidad de la burocracia para dar al gobierno un conjunto de intenciones políticas coherentes y la ejecución de tales intenciones en los sistemas políticos

⁸⁵ Derlien, "Repercussions", *op. cit.*

⁸⁶ Fritz W. Scharpf, "The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, 66, 1988, pp. 239-278.

⁸⁷ Stephen H. Linder y B. Guy Peters, "A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Precision", *Policy Studies Review*, 6, 1987, pp. 459-476.

contemporáneos. La conclusión es que, aun cuando es posible que la burocracia ofrezca en alguna medida tal liderazgo, también se ve frenada por muchos de los mismos problemas que limitan a los políticos que tratan de gobernar. Aquellos que se interesan sobre todo por la política democrática y el control popular del gobierno podrían aceptar este análisis en principio, pero luego lo rechazarían. El análisis indica que en la administración pública y en el gobierno existen dificultades más básicas que las fuerzas políticas y económicas de corto plazo citadas como causas de la mayoría de los problemas contemporáneos.

La "sobrecarga" designa los problemas muy fundamentales afrontados por los gobiernos contemporáneos en la gobernación. Ese término, acuñado en los años setenta, sigue teniendo pertinencia sustancial para las dificultades afrontadas por los gobiernos. Estos problemas surgen de la falta de confianza de los ciudadanos, la pérdida de la obediencia y la aquiescencia de los ciudadanos, la incapacidad para ofrecer grandes beneficios nuevos y -no menos importante- la misma maquinaria gubernamental. El gran volumen e inercia de la burocracia, combinado con sus necesidades de apoyo político externo en los grupos de clientes, fragmenta el control y desvía la atención de los problemas de gobernación a los problemas de la supervivencia organizacional. La vida política, y hasta cierto punto los valores de las agencias burocráticas, están ligadas a las cuestiones de la supervivencia organizacional.

Por tanto, el gobierno de la burocracia es un problema. La burocracia puede aportar un gobierno, pero al revés de lo que ocurre con los partidos políticos que ofrecen una jefatura mediante un "consenso sin dirección", el gobierno que ofrece la burocracia podría ser un gobierno de "direcciones sin consenso". Ese gobierno se dirigirá en muchas direcciones, dependiendo de la oficina y de su relación con su clientela. Por la misma razón, será un gobierno no consensual e incoherente. No habría una ideología o filosofía integradora, sino solo un conjunto de ideologías específicas acerca de problemas de políticas públicas específicas. Estas ideologías, en lugar de integrar las actividades gubernamentales, tienden a fragmentar el gobierno y a convertirlo en un conjunto de feudos rivales, o por lo menos no cooperadores. Incluso algunos líderes populares, como Ronald Reagan, Margaret Thatcher o Pierre Trudeau, con prolongados periodos en el cargo, tienen dificultades para superar estas arraigadas fuerzas centrífugas. Esta tendencia centrífuga es más marcada aún en los

⁸⁸ Véase B. Guy Peters, "Overload in American Government", en Richard Maidment (comp.), *Democracy in America* (Open University Press, Milton Keynes, 1993).

gobiernos mal integrados, como los de la Comunidad Europea o los de los países menos desarrollados.s?

LAS ESTRATEGIAS DE LA BUROCRACIA POLÍTICA

El hecho de que el gobierno de la burocracia -por lo cual entendemos una elite del servicio civil integrada y dotada de un propósito- no sea un hecho probable no significa que no continuará la lucha por el poder e influencia sobre la política pública entre los funcionarios elegidos y los funcionarios permanentes.?? En esta lucha, cada uno de los bandos tiene armas y estratagemas importantes a su disposición. En esta sección examinaremos algunas de estas armas y veremos cómo se pueden utilizar.

Los recursos de la burocracia

El primero y quizá el más importante de los recursos de la burocracia es el de la *información* y los *conocimientos*. En la medida en que el gobierno tenga a su disposición alguna información, ésta se concentra en agencias burocráticas. Esa información va acompañada de los conocimientos técnicos necesarios para entenderla e interpretarla. Este monopolio relativo de la información puede traducirse en poder de varios modos. El más obvio es el argumento de que, en virtud de que la agencia sabe más acerca del tema, debiera otorgársele el control. En otras palabras, es más probable que la agencia elabore mejor las políticas (desde el punto de vista técnico), en cierta área de problemas, que el ejecutivo político y la legislatura, relativamente ignorantes. Si ese argumento fracasa, como ocurre a menudo, y los políticos son lo bastante audaces para elaborar ellos mismos las políticas, la fuente principal de la información necesaria para la formulación de tales políticas seguirá siendo la burocracia.?' Esto significa que la burocracia se encuentra en una situación en la que puede intercambiar información, por lo menos implícitamente, por influencia sobre las políticas; y la información puede producirse selectivamente para lograr que cierto tipo de decisión resulte virtual-

⁸⁹ M. Donnelly, "The Structure of the European Commission and the Policy Formation Process", en Sonia Mazey y Jeremy J. Richardson (comps.), *Lobbying in the European Community* (Oxford University Press, Oxford, 1993).

⁹⁰ Barbara Wake Carroll, "Politics and Administration: A Trichotomy?", *Governance*, 3, 1990, pp. 345-366.

⁹¹ William Plowden, *Advising the Rulers* (Basil Blackwell, Oxford, 1990).

mente inevitable. En la misma vena, Bartlett ha sostenido que las legislaturas "subsidian" a la burocracia para obtener información acerca de sus operaciones; es decir, que intercambian información por dinero.^{v-}

Otra arma a disposición de la burocracia es el *poder de decisión*. A pesar de la "preocupación metafísica" por el papeleo y la ineficiencia de la burocracia (en particular la burocracia pública), las burocracias parecen ser modelos de eficiencia en comparación con muchas instituciones políticas, en particular las instituciones legislativas.⁹² En virtud de que tienen pocas reglas procesales acerca de la libre discusión, la votación, etc., las burocracias pueden actuar sobre muchos problemas con mayor rapidez que las legislaturas. Hay algunas salvaguardias y demoras procesales para los potenciales elaboradores de reglas burocráticas -como la Ley de Procedimientos Administrativos en los Estados Unidos-, pero en términos relativos podemos decir que la burocracia puede actuar con rapidez.⁹³ Debido en parte a la capacidad de las organizaciones burocráticas para tomar prontas decisiones y para usar la información técnica con mayor facilidad que las legislaturas, se ha observado una tendencia continua hacia la delegación de autoridad en sus rnanos.⁹⁴ Además, las agencias burocráticas no tienen que ser tan sensibles a las presiones políticas de los electores al tomar sus decisiones. Los ejecutivos políticos podrían compartir la ventaja de la decisión rápida cuando son independientes de la legislatura, como ocurre por ejemplo con los líderes autoritarios o los presidentes de Francia o los Estados Unidos, que tienen cierto margen de acción, pero en los sistemas democráticos es más común que tales ejecutivos estén sometidos a la acción y aprobación de las legislaturas.

Tercero, así como las instituciones políticas tienen sus partidarios políticos, también los tienen las instituciones burocráticas. En el capítulo anterior examinamos la relación existente entre la burocracia y los grupos de interés. Dos de los cuatro tipos de interacciones tienen una conexión política definida entre un grupo de interés y una agencia. La burocracia tiene la capacidad de movilizar a estos partidarios políticos cuando reclaman fondos o la autonomía de sus políticas.

⁹² Randal! Bartlett, *The Economic Foundations of Political Power* (Free Press, Nueva York, 1973), pp. 63-64, 70-75.

⁹³ Alvin W. Gouldner, "Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy", *American Political Science Review*, 49, 1955, pp. 496-507.

⁹⁴ Gary C. Bryner, *Bureaucratic Discretion: Law and Policy in Federal Regulatory Agencies* (Pergamon, Nueva York, 1987).

⁹⁵ Véase un estudio crítico de la delegación en David Schoenbrod, *Power Without Responsibility* (Yale University Press, Nueva Haven, 1993).

El apoyo de otras instituciones políticas tiende a ser menos específico de las políticas que en el caso de las agencias, de modo que la agencia puede movilizar a un grupo de partidarios más interesado y explícito, sobre un problema cualquiera, que un grupo legislativo que trate de oponerse." Esto se debe sobre todo a las dificultades internas de la toma de decisiones dentro de las legislaturas. El apoyo político para problemas específicos puede resultar de especial importancia a causa de la naturaleza fragmentada de la toma de decisiones en muchos organismos legislativos, donde los comités u otros organismos especializados ejercen gran influencia sobre las políticas y el financiamiento. La agencia puede movilizar el apoyo ante el comité apropiado, el que quizá no tenga el interés o la capacidad de maniobra requeridos para la consideración de usos alternativos de los fondos, y puede defender su petición de mayores fondos para sus servicios. La negociación con el grupo de dientes, que permite el acceso y la influencia, se realiza generalmente frente a un comité legislativo.v?

Una vez examinados los poderes políticos de la burocracia, veamos ahora las ventajas que le da el hecho de ser *apolítica*. Esto puede ser contradictorio, pero es importante para entender cómo pueden las burocracias competir con éxito por la influencia y el poder en la toma de decisiones. Las burocracias tienen la ventaja de estar formalmente alejadas de la política partidista. Los funcionarios públicos no tienen que competir en una elección, no afrontan las presiones de los electores ni las de sus propios partidos en aras de la conformidad, y en la mayoría de las sociedades han sido efectivamente neutralizados en términos políticos. Este aislamiento de la política partidista les permite afirmar que no sólo son expertos en lo que hacen, sino que sus decisiones no se ven afectadas por la necesidad de agradar a los votantes. Esta imparcialidad partidista va de la mano con los conocimientos de la burocracia para sostener vigorosamente que sus decisiones son mejores por razones técnicas que las que tomarían las instituciones políticas. Si no hubiese otra razón, el más amplio horizonte de tiempo de la burocracia y su disposición a elaborar planes de largo plazo podría generar mejores decisiones.

Como antes vimos, las burocracias crean *ideologías de oficina* para justificar sus acciones. Estas ideologías son armas importantes en la lucha por la influencia, ya que tienden a ser impenetrables ante los

⁹⁶ Ésta es la política familiar de los costos difusos y los beneficios concentrados descrita por James Q. Wilson, *Bureaucracy*.

⁹⁷ Philip Norton, "Legislatures in Perspective", *West European Politics*, 13, 1990, pp. 143-152.

argumentos y las pruebas de los "no expertos" del exterior ya servir especialmente a la agencia. Uno de los ejemplos clásicos de tal ideología de agencia es la doctrina del bombardeo estratégico elaborada por la Fuerza Aérea de los Estados Unidos. En términos sencillos, esta doctrina sostiene que el mejor recurso (si no es que el único) para lograr que se rinda un enemigo es el bombardeo estratégico de sus instrumentos de producción bélica. Se alega que esto provocó la rendición de Alemania y de Japón en la segunda Guerra Mundial, y se citan estos casos como prueba de la doctrina. Sin embargo, las pruebas existentes sobre los efectos del bombardeo indican que, si acaso, la producción de material de guerra aumentó durante el bombardeo, en lugar de disminuir." Por razones obvias, la Fuerza Aérea insiste en su pretensión de que el bombardeo es la respuesta a los problemas de la guerra. Incluso con las llamadas municiones inteligentes, el bombardeo desatado durante la Guerra del Golfo estuvo lleno de fracasos de misiles (como los SCUD) que no daban en el blanco, pero eso no ha impedido la continuación de la ideología del bombardeo estratégico.

Hay muchos otros ejemplos de la rígida adhesión de las burocracias militares a ideologías de esta clase, pero un comportamiento similar puede observarse también en las burocracias sociales y económicas. Aunque la mayoría de las agencias dicen compartir por lo menos la idea de que la mayor parte de los problemas sociales son multidimensionales, tienden a verlos y tratarlos en gran medida de acuerdo con sus propios conocimientos, a ganarse clientes en lugar de mandarlos a buscar otros tipos de ayuda, y a reclamar mayores fondos alegando su capacidad de resolver problemas sociales con su programa particular. Los numerosos problemas de la coordinación de las agencias en los servicios sociales indican la utilización de las ideologías de agencia en las políticas y las soluciones a tales problemas."?

Volviendo al punto central de esta discusión de las ideologías burocráticas, la existencia de tales ideologías es importante para el éxito de la agencia en sus tratos con las instituciones políticas. Los actores políticos tienen raras veces una respuesta rápida para tales ideologías de políticas específicas. Operan con muchas desventajas en su competencia con los burócratas, entre ellas la frecuente carencia de

⁹⁸ Harold Wilensky, *Organizational Intelligence* (Basic Books, Nueva York, 1977), pp. 24-34.

⁹⁹ Hugh Heclo, "Towards a New Welfare State", en Peter Flora y Arnold J. Heidenheier (comps.), *The Development of Welfare States in Europe and America* (Transactions Books, Nueva Brunswick, NJ, 1981).

ideas acerca de políticas específicas. Muchos líderes políticos, cuando deben desempeñar un papel ministerial o de gabinete, simplemente carecen de los conocimientos necesarios para contribuir mucho a la dirección de las políticas, y las exigencias del puesto les impiden a menudo el desarrollo de tal dirección. Los funcionarios públicos que trabajan dentro del departamento -incluso los generalistas a niveles relativamente altos- experimentan raras veces tales dificultades y son enteramente capaces de ofrecer una dirección para el programa del departamento.

Por último, la burocracia tiene la ventaja de la *permanencia* y la *estabilidad*. Resulta difícil despedir a un funcionario público, y aun transferirlo puede resultar difícil. Los funcionarios públicos pueden adoptar siempre una estrategia de esperar y demorar. Los ministros vienen y van, pero el trabajo básico de los funcionarios públicos no cambia, simplemente porque los ministros raras veces tienen tiempo para aprender lo que deba cambiarse o para poner en práctica los programas. Además, la mayor perspectiva temporal del servicio civil permanente le permite escoger soluciones para problemas que pueden madurar a largo plazo pero que en última instancia los resolverán en lugar de ofrecer sólo "soluciones rápidas" antes de la próxima elección.

Los recursos de las instituciones políticas

Es posible que la última arma a disposición de las instituciones políticas sea su *legitimidad*. A la legitimidad se asocia la autoridad formal y constitucional para hacer las cosas que el gobierno trata de hacer. Pocas constituciones mencionan siquiera las burocracias, mucho menos les otorgan facultades formales para la toma de decisiones. Por lo tanto, ya sea por delegación, financiamiento o aquiescencia, las acciones burocráticas deben ser legitimadas por actores constitucionalmente prescritos. Con gran frecuencia, esta legitimación llega a través de la inacción y la aquiescencia antes que por la acción formal, pero sigue involucrando una transferencia de autoridad.

Casi tan importante como el poder y la autoridad formales para realizar tareas es el instrumento para hacerlo: el dinero. El segundo gran poder de las instituciones políticas es el *poder de la bolsa*. A fin de sobrevivir, prosperar y crecer, las agencias necesitan dinero y deben ser capaces de influir sobre las instituciones políticas para que les den ese dinero. El proceso presupuestario -o la política de la supervivencia- es uno de los puntos cruciales de la interacción en la política burocrática. La burocracia busca dinero y autonomía

para gastarlo, mientras que las instituciones políticas buscan el control de sus fondos y la capacidad de exigir cuentas sobre su gasto. La importancia del presupuesto para ambos conjuntos de actores ha hecho desarrollar técnicas por cada una de las partes que trata de contrarrestar a la otra.

Tercero, y ciertamente relacionado con los dos primeros renglones, es algo que podríamos llamar el *margen* o la *autonomía* de la oficina. En general, las oficinas tratan de adquirir el mayor margen posible. Esto se refiere primordialmente al margen para elaborar políticas; las oficinas podrían buscar un "cheque en blanco" de autoridad en un área de políticas. También puede referirse a los presupuestos; las agencias podrían buscar cierto margen sobre la forma como gastan los fondos. Dado el volumen de la actividad y la complejidad del gobierno moderno, es probable que se otorgue gran margen a las burocracias. Por otra parte, el poder para otorgar tal margen es un arma poderosa que las instituciones políticas pueden utilizar para obtener concesiones de información u obediencia sobre otros problemas. Corresponde a las instituciones políticas el papel constitucional de controlar las políticas y su ejecución. Además, tales instituciones deben ser políticamente responsables de lo que ocurra en el país, de modo que desearán controlar las políticas si son responsables por ellas. Por lo tanto, además de negociar el dinero, las agencias y las instituciones políticas deberán negociar el grado de autonomía que se otorgará, la responsabilidad de los fondos y la contabilidad, y los procedimientos para la delegación de la autoridad.

Los poderes de las instituciones políticas mencionadas hasta aquí son en gran medida formales y legales. Estas instituciones tienen también grandes recursos, aunque sólo sea porque son, hasta cierto punto, *los representantes del pueblo*. Podría discutirse la representatividad exacta de las instituciones en varias dimensiones, pero en general son las instituciones más representativas de todas.¹⁰⁰ En consecuencia, pueden movilizar fuerza política mediante sus relaciones con el pueblo, los partidos políticos y los grupos de interés. El pueblo se levanta raras veces como masa justamente indignada, pero los políticos son muy capaces de hacerlo aparecer así. Por diversos medios -investigación, publicidad, campañas electorales, discursos, debates-, las instituciones políticas pueden despertar la cólera del "pueblo" en contra de los burócratas. Dadas las carreras y el aislamiento de la burocracia pública, el pueblo puede hacer poco, aunque

¹⁰⁰ Véase David M. Olson y C. E. S. Franks, *Representation and Policy Formation in Federal Systems: Canada and the United States* (Institute of Governmental Studies, University of California, Berkeley, 1993).

esté disgustado. Pero la burocracia sólo puede desentenderse de la opinión pública durante poco tiempo. Además, el enojo de la opinión pública puede facilitar considerablemente, a las instituciones políticas, el empleo de los poderes formales a su disposición.

Estratagemas burocráticas

Habiendo discutido los instrumentos disponibles para ambas partes en la lucha por las políticas y el dinero, veamos ahora los medios dinámicos por los que se pueden ejercer tales poderes. Esta lista es parcial, pero nos dará una idea de las maneras como los burócratas y los líderes políticos se desempeñan en el juego de la política dentro de las organizaciones formales.

Empezaremos por un conjunto de jugadas, estrategias y estructuras que ayudan grandemente a la burocracia a alcanzar sus metas de control de las políticas y de compromisos presupuestarios estables (si no es que crecientes). En la mayoría de los casos, estas estrategias se relacionan con la capacidad de la burocracia para movilizar la información y los conocimientos y, en segundo término, para movilizar el sesgo en forma de un apoyo de los grupos de presión a sus programas. Estas estrategias involucran en gran medida la separación de las políticas de toda consideración por parte de los funcionarios políticos para ponerlas en manos de administradores presuntamente neutrales, expertos y objetivos. Por admirable que esto pueda parecer en teoría -por lo menos para quienes defienden la elaboración "racional" de las políticas en el gobierno-, en realidad representa un alejamiento de la capacidad de los líderes elegidos, o incluso seleccionados, para controlar el gobierno y ofrecer la calidad y cantidad de bienes y servicios que exige el público.

Planeación

La primera y quizá la más importante de las estrategias de expansión de la influencia burocrática es la planeación pública. Este instrumento se inició como medio de control de la economía, pero se ha extendido a diversas esferas sociales y económicas, como el uso de la tierra, la transportación, las áreas urbanas y aun los servicios sociales.¹⁰¹ Incluso en el decenio de los noventa, en el que se ha

¹⁰¹ Véase Rob Flynn, "Restructuring Health Systems: A Comparative Analysis of England and the Netherlands", en Michael Hill, *New Agendas in the Study of the Policy Process*.

desprestigiado entre la mayor parte del pueblo, la planeación gubernamental podría ser un arma poderosa para la burocracia.

La necesidad y la justificación de la planeación son obvias desde varios puntos de vista. En primer lugar, la planeación involucra la aplicación sistemática de conocimientos a importantes áreas de interés humano y permite una manipulación extensa del estado de la economía y la sociedad. De igual modo, la planeación puede hacer que la naturaleza de la economía responda mejor a los deseos del pueblo y, al eliminar del mercado muchas decisiones, estimular la inversión en áreas que, siendo socialmente deseables, quizá no sean muy rentables en un mercado privado. Al separar en alguna medida la política macroeconómica de la agenda política, este instrumento podría aminorar muchos conflictos políticos importantes, sobre todo cuando la política se ve fuertemente influida por disputas faccionales dentro de la sociedad. Como lo dijo Abert a propósito de la planeación económica en Holanda: "se otorga al proceso técnico de la planeación económica una posición de gran influencia [debido a] la falta de un consenso político que pueda resolver los conflictos económicos por medio del proceso electoral".¹⁰² Así pues, la tendencia a adoptar la planeación como medio para la elaboración de políticas de largo alcance tiende a eliminar algún aspecto de la política pública del partidismo y el divisionismo de la política, sustituyéndolo por la atmósfera enrarecida de la toma de decisiones "racionales".

Debe quedar claro que la planeación es un arma importante para el político burocrático. La planeación coloca la regulación de la economía nacional o algún otro aspecto de la política nacional en sus manos. Si se acepta la planeación como el medio "apropiado" para la elaboración de políticas nacionales, la política apropiada viene a ser aquella que defiendan los planeadores, y la carga de la prueba recaerá sobre quienes defiendan cualquiera otra cosa. Esto puede aplicarse en particular a las áreas de políticas distintas de la economía, donde los efectos de las decisiones de política no son tan evidentes para el pueblo a través de factores como la inflación y el desempleo, y el requisito de la inversión de capital significa que los efectos se dejarán sentir dentro de varios años.¹⁰³

Otro argumento en favor de la planeación burocrática, en particular la planeación económica, es que resulta difícil comprenderla

¹⁰² J. G. Abert, *ECOWillic Policy and Planning in the Netherlands, 1950-1965* (Yale University Press, Nueva Haven, 1969), p. 39.

¹⁰³ Este tipo de áreas se están volviendo menos comunes, en virtud de que ahora hay grupos de interés organizados alrededor de casi todas las discusiones de políticas y de que los medios de información exponen la mayoría de las controversias a un escrutinio público mayor, por lo menos por parte del público más interesado.

para el ciudadano —o el político— común. Gran parte de la planeación económica se hace ahora mediante instrumentos como los modelos econométricos, matemáticamente refinados, procesados por computadora y dependientes en gran medida de la teoría económica. Pocos miembros de la comunidad política tienen las habilidades necesarias, o están dispuestos a invertir el tiempo requerido para adquirir tales habilidades, para entender el razonamiento que se encuentra detrás de estos métodos de planeación o los supuestos en que se basan. Los políticos se encuentran a merced de los planeadores, quienes deben explicarles los programas y sus implicaciones. U" Algunos sistemas políticos han ido más allá, poniendo en práctica el plan a menos que las instituciones políticas los bloqueen activamente. U" Dado que ésta sería una actividad difícil y prolongada, con escaso provecho probable para un político porque sus electores no la entenderían de todos modos, este bloqueo activo se realiza raras veces.

Un tercer argumento en favor de la burocracia y los planeadores se deriva de la integración del plan. Casi por definición, la planeación ofrece una visión integrada y general de algún aspecto de la vida social o económica, así como un conjunto integrado de políticas para alcanzar ciertos fines en esa área de las políticas. Por lo tanto, todo intento de las instituciones políticas para modificar el plan puede combatirle alegando que pone en peligro todo el plan. Como dice Shonfield:

para ver que el Parlamento participe efectivamente en la actividad de la planeación nacional—y si no, será sombrío el futuro de la democracia—, los miembros del Parlamento tendrán que reconocer también algunas limitaciones teóricas y prácticas del ejercicio de su soberanía colectiva. Estas limitaciones teóricas se aplican a todo el procedimiento de introducción de una enmienda parlamentaria a un conjunto de propuestas de planeación, cuyo mérito es su coherencia y congruencia intelectual. Si se cambia cualquier elemento importante de las propuestas, toda la estructura deberá adaptarse para acomodar la alteración.¹⁰⁴

Agrega Shonfield que tal adaptabilidad es crucial para los planeadores, pero la existencia de un plan integrado dificulta a cualquier

¹⁰⁴ Richard Topf, "Advice to Government—Some Theoretical and Practical Issues", en B. Guy Peters y Anthony Barker (comps.), *Advising West European Governments* (University of Edinburgh Press, Edinburgh, 1993).

¹⁰⁵ Esto no es necesariamente antidemocrático si en el proceso de planeación hay medios adecuados para la participación pública. Véase Frank Fischer y John Forester (comps.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (Duke University Press, Durham, NC, 1993).

¹⁰⁶ Andrew Shonfield, *Modern Capitalism* (Oxford University Press, Londres, 1965), p. 235.

organización política la realización de los tipos de alteraciones y modificaciones a los que son tal vez más susceptibles. La carga de la prueba parecería recaer de nuevo sobre quienes desean cambiar el plan, antes que sobre quienes desean aceptarlo. La observación de Shonfield se escribió en pleno apogeo de la planeación, pero es posible que resulte todavía más pertinente ahora, cuando los gobiernos deben elaborar planes generales en relación con el ambiente, la atención médica y diversas áreas de políticas complejas.

Las instituciones políticas se ven en dificultades para atacar la eficacia del proceso de planeación como instrumento para la asignación de los recursos. Algunos planes tienen más éxito que otros; pero fuera de unas cuantas sociedades que se aproximan a la planeación total, siempre existirán áreas de independencia suficientes para culpar por las fallas del plan a los sectores no planeados de la economía, a los precios del petróleo, a la sequía, etc. Esto puede servir como argumento en favor del mayor control público sobre el mercado, pero también impide que el público y sus representantes midan los productos burocráticos o de la planeación del mismo modo que podrían medir los productos de otros programas gubernamentales tales como el servicio de limpia o el abasto de agua. La planeación es así uno de los bienes públicos mencionados antes, que a menudo desafían a la fijación de precios correctos.

Debemos tener cuidado de no suponer que los planeadores y el resto del establecimiento burocrático son necesariamente homogéneos. En muchos casos existe una fricción considerable entre la burocracia tradicional y las agencias de planeación existentes fuera de ese marco convencional. Como ocurre con el conflicto entre la línea y el equipo, la presencia de agencias de planeación amenaza las oficinas de línea, y la planeación desvía los recursos de los proyectos favoritos de las oficinas de línea. Sin embargo, el proceso de planeación debe verse como un instrumento que dirige el control y la autoridad políticos en contra de las instituciones "políticas" y hacia las agencias burocráticas (sobre todo cuando cada agencia o departamento realiza su propia planeación) o tecnocráticas.

La planeación constituye un arma importante en manos de la burocracia, tanto al nivel de las agencias como al nivel de toda la sociedad. La planeación ofrece ciertos medios para el reforzamiento y la cuantificación de las posiciones de la burocracia, al tiempo que quita muchas cuestiones importantes y sensibles de manos de los tomadores de decisiones partidistas. Los planeadores pueden argüir que sus decisiones son objetivamente superiores a las de las instituciones partidistas, que pueden aplicar al problema una perspectiva

temporal mayor que la de los políticos, y que pueden impedir que consideraciones de intereses especiales determinen las políticas. Apesar de estos atributos de la planeación, hasta cierto punto positivos, el efecto principal es el retiro de tales decisiones de las manos de los funcionarios políticamente responsables para ponerlas en manos de las elites burocráticas. Gran parte del pueblo podría considerar que tal desplazamiento no es democrático. Los ocupantes de la derecha política, que en los años ochenta ejercían una influencia política mayor, podrían pensar que eso aleja más aún las decisiones públicas de la influencia de su solución favorita para los problemas sociales: el mercado.

Los presupuestos

Dedicaremos todo un capítulo al papel de los presupuestos en la vida de las oficinas públicas, pero aquí convendrá hacer algunas observaciones breves porque el presupuesto es un arma muy importante para los burócratas y los políticos. Del lado burocrático, varios enfoques muy refinados y técnicos, para el problema de la asignación de recursos, han logrado confundir el proceso de elaboración de presupuestos. A su vez, estas técnicas colocaban en desventaja a los líderes políticos menos conocedores. Estos enfoques del presupuesto, como el Sistema de Planeación-Programación y Presupuestación, o simplemente el presupuesto por programas (PPBS, por sus siglas en inglés), la Presupuestación de Base Cero (ZBB), la versión francesa del presupuesto por programas (RCB), y la presupuestación por volúmenes en la Gran Bretaña (el sistema PESC) se emprendieron con la loable intención de mejorar la calidad objetiva de las decisiones públicas y de relacionar más directamente la presupuestación con los productos finales de los programas públicos. Si acaso, estos sistemas reformados de la presupuestación estaban destinados a romper el control de la burocracia sobre el presupuesto a través del incrementalismo. Pero su efecto parece haber sido precisamente el fortalecimiento de la posición de la agencia en relación con los parlamentos o los ejecutivos políticos. Muchos de estos programas se desacreditan poco tiempo después de su introducción, pero siguen apareciendo en otras manifestaciones en distintos países.

En primer lugar, el presupuesto por programas requiere una información mucho mayor acerca de las actividades de las agencias que la requerida por la presupuestación tradicional de renglones separados. ¿De dónde vendrá esa información? Es claro que debe venir de

las propias agencias. Suponiendo que las oficinas no mientan acerca de sus propias operaciones, este papel informativo todavía les otorga una influencia sustancial sobre los resultados de la presupuestación. El presupuesto por programas requiere una considerable inversión de tiempo y dinero para ser eficaz, de modo que programas y agencias se seleccionan cada año para un análisis más intenso. Con frecuencia, las oficinas presupuestales centralizadas -si es que existen- carecen del personal suficiente para revisar las actividades de las oficinas a fondo o para recabar información independiente. Por tanto, es posible que este instrumento no le impida efectivamente, a la burocracia, su búsqueda de un financiamiento seguro.

En segundo lugar, la presupuestación por programas requiere la fijación de prioridades a los niveles más altos del gobierno, pero impone cierta descentralización del control dentro de la burocracia. Un efecto del proceso de programación es que cada jefe de oficina tendrá mayor margen de acción que el permitido por la presupuestación por rubros separados. En lugar de asignar los fondos por rubros tales como los de personal, equipo, etc., se asignarían para una tarea. El jefe de oficina tendría discrecionalidad en el uso de los fondos. Por ejemplo, si el jefe de una oficina descubre que los caminos pueden construirse a menor costo usando maquinaria menos avanzada y más mano de obra, podrá optar por usar más mano de obra. Aunque esto podría generar mejores resultados con un costo igual o menor, el efecto *político* es la mejor dificultad de la imposición de un control central sobre las operaciones de oficinas y agencias, aun en el caso de que las prioridades se determinen centralmente.

Por último, pocos organismos políticos tenderán a invertir el tiempo y el dinero requeridos para la revisión de los programas de sus propias agencias. Raras veces tienen personal suficiente para competir con el de las agencias, de modo que la competencia por el control se convierte en un conflicto entre "una computadora y una regla de cálculo".¹⁰⁷ Aun cuando las legislaturas o los ejecutivos políticos consideran favorablemente la imposición de tales técnicas gerenciales -y la información disponible revela que en su mayor parte no la consideran así-, podrían estar en grave desventaja al tratar de entender y alterar los productos del presupuesto por programas de las agencias y los organismos presupuestales centralizados.

Relacionado con la planeación y el presupuesto por programas se encuentra lo que podríamos llamar la "presupuestación técnica". Entendemos por tal una tendencia a asignar la función presupes-

¹⁰⁷Rudolf Klein, "The Politics of PPBS", *Political Quarterly*, 43, 1972, pp. 280-281.

taria a un organismo especial dotado de capacidades técnicas muy desarrolladas y con escasa o ninguna responsabilidad política. Otra variante de la presupuestación con algunas de las mismas implicaciones es una tendencia a elaborar pronósticos presupuestarios a mediano plazo, con presupuestos proyectados para periodos de cinco a siete años.¹⁰⁸ La formulación del presupuesto nacional en Noruega es el mejor ejemplo de la presupuestación técnica. El presupuesto es formulado en gran medida por un grupo de funcionarios y técnicos que utilizan un modelo complejo de la economía noruega.¹⁰⁹ Estos "tecnócratas" elaboran un proyecto de presupuesto que luego es revisado por un comité selecto de funcionarios públicos, reformulado, y finalmente aprobado por el *Storting*. Este procedimiento otorga a un conjunto de funcionarios públicos grandes poderes sobre la formulación del presupuesto noruego. Como sostienen Higley y sus colaboradores:

Está en la naturaleza del proceso el que las elecciones de los funcionarios públicos encargados de reunir y analizar la masa de datos de donde se construye el presupuesto nacional tengan una importancia fundamental para el resultado. Ello ocurre porque los funcionarios públicos tienen un virtual monopolio del conocimiento técnico necesario para el proceso y porque el proceso les otorga a ellos la iniciativa en todo momento [...] Además, muchas de las comunicaciones enviadas por los funcionarios públicos al gobierno adoptan una forma categórica: los funcionarios públicos le dicen al gobierno cómo deberá integrarse el presupuesto nacional. Por lo tanto, no sólo controlan el marco general donde se toman las decisiones sino que también definen las cuestiones importantes, influyen sobre las direcciones de la atención de los políticos y defienden las soluciones que proponen con la ayuda de un conocimiento esotérico que resulta difícil de refutar.¹¹⁰

Señalan otros autores que los ministros elegidos influyen sobre la forma final del presupuesto, pero las elecciones que ellos hacen tienden a ser pequeñas en relación con el contenido global del presupuesto, y estas elecciones tienden a encontrarse dentro de los parámetros generales ya establecidos. La planeación de la reformulación de un aspecto del presupuesto requiere una reformulación de todo el documento y la sustitución del juicio de ministros y políticos por el

¹⁰⁸ Frieder Naschold, "Probleme der mehrjahringen Finanzplanungen des Bundes", en V. Ronge y G. Schmiege (comps.), *Praxis* (Piper, Munich, 1971).

¹⁰⁹ John Higley, Karl Erik Brofoss y Knut Groholt, "Top Civil Servants and the National Budget in Norway", en Mattei Dogan, *The Mandarins Of Western Europe* (Halstad, Nueva York, 1975).

¹¹⁰ Higley, Brofoss y Groholt, "Top Civil Servants", *op. cit.*, pp. 266-267.

de expertos. Ésta es una gran carga para los políticos que tratan de retener el control de las políticas. Se ha recuperado cierto control a medida que las dificultades económicas de los años ochenta y noventa llegaban incluso a la próspera Noruega, pero la planeación sigue siendo un modo importante en la toma de decisiones.¹¹

Como ocurre en el conflicto entre planeadores y burócratas de línea, vemos que la burocracia en conjunto raras veces marcha al mismo ritmo. Hay un conflicto casi inherente entre los ministerios que gastan y el ministerio de Hacienda. Todos son burócratas en sentido genérico, pero carecen del interés común que pudiera convertirlos en un organismo unificado, controlador de la política pública. Quizá pudiéramos entender mejor lo que ocurre al presupuesto por los *conflictos* de estas agencias, de los conflictos de diferentes tipos de conocimientos: uno de áreas políticas y otro de efectos económicos. En todo caso, gane quien gane los conflictos, las instituciones políticas de las legislaturas y los presidentes podrían quedar excluidos de ellos. Las reacciones esperadas de los actores podrían verse influidas por la amenaza de la imposición de la autoridad política, pero en las operaciones cotidianas se trata de una guerra burocrática.

Organismos asesores

Otro instrumento útil para que la burocracia conquiste el control de las áreas de políticas es el uso de organismos o comités asesores en la formulación de políticas. Ya hemos mencionado los organismos de este tipo que están asignados a los ministerios, pero también ofrecen un medio útil para nuestro entendimiento de la influencia de la administración sobre las políticas. Debido en parte a la conexión del grupo de presión, estos organismos ayudan eficazmente al poder burocrático. En las sociedades donde el uso de organismos asesores es importante para la elaboración de políticas -sobre todo en Escandinavia y los Países Bajos-, la aceptación de los grupos de presión es importante para legitimar las políticas: En virtud de que estos organismos asesores están adheridos a los ministerios, y así interactúan en gran medida con funcionarios públicos, existe la posibilidad de una sustancial influencia recíproca sobre las políticas. Además, muchos de los miembros de los organismos asesores son también miembros del servicio civil. Por ejemplo, un estudio reveló que en

¹¹ Véase el contraste en Toro Christensen y Morten Egeberg, "Ministerial Budget Making: Behavioral Characteristics and Organizational Constraints", ensayo presentado en las sesiones conjuntas del Consorcio Europeo para la Investigación Política, París, abril de 1989.

1966 había en Noruega 272 funcionarios públicos que ocupaban 623 puestos en 351 (de 954) comités asesores. U- Algunos estudios posteriores indican que dos tercios del total de funcionarios públicos, y casi 90% de los funcionarios públicos principales, participan en comités de este tipo.¹¹³ En Francia, aunque la participación numérica de los funcionarios públicos en juntas asesoras ministeriales no es grande en general, tales funcionarios tienden a ocupar los puestos más importantes de presidente y *rapporteur*, de modo que las opiniones del comité son por lo menos interpretadas por el servicio civil antes de su diseminación.¹¹⁴ En Japón, el servicio civil sirve de equipo a los numerosos comités asesores (*shingikai*), y a menudo se le ha acusado de manipular el contenido de sus recomendaciones. u>

Así pues, es de esperar que el servicio civil ejerza una influencia importante sobre los hallazgos de las juntas asesoras ministeriales, y estas juntas desempeñan a menudo un papel crucial en la determinación del resultado final de las políticas. Los hallazgos de la junta o del comité suelen contar con la aprobación de los grupos de presión y del servicio civil, tienen un apoyo de información sustancial y, por lo tanto, resulta difícil que alguien los refute desde el punto de vista político. Así pues, la integración vertical de muchos grupos de presión en los ministerios, así como la capacidad general de los ministerios para dominar un área de políticas, hace de la formulación de la política pública -en términos prácticos, aunque no oficiales- el producto de la negociación entre representantes de grupos de presión y del servicio civil. Por ejemplo, en un informe oficial sueco se afirma que:

Muchas agencias se han integrado y han desarrollado su identidad en diferentes sectores del Estado benefactor. Los contactos entre estas agencias y sus grupos de interés de sector a menudo son directos. Por tanto, las agencias y los departamentos especializados han funcionado con frecuencia como embajadas de estos grupos de intereses especiales. Us

Un segundo tipo de comité asesor es independiente de todo ministerio particular, aunque podrá estarse ocupando de un problema

¹¹² Higley, Brofoss y Groholt, "Top Civil Servants", *op. cit.*, pp. 262-263.

¹¹³ Per Laegreid y Johan P. Olsen, *Byråkrati og Beslutningar* (Universitetsforlaget, Berger, 1978).

¹¹⁴ Yves Weber, *L'Administration consultative* (Librarie Général du Droit et Jurisprudence, París, 1968), p. 3.

¹¹⁵ Frank Schwartz, "Of Fairy Cloaks and Familiar Talks: the Politics of Consultation", en Gary D. Allison y Yasunori Sone (comps.), *Political Dynamics in Contemporary Japan* (Cornell University Press, Haca, NY, 1993).

¹¹⁶ *Nya Villkor for Ekonomi och Politik*, sou, 1993, 16, p. 166.

claramente identificado con los intereses del ministerio. Ya hemos mencionado organismos como las comisiones reales, los grupos de tareas especiales presidenciales, etc., en relación con el impacto de los grupos de presión sobre las políticas.¹¹⁷ Estos organismos asesores tienen también un insumo burocrático sustancial, y la influencia de la burocracia ha venido aumentando en los últimos años.¹¹⁸ Esta influencia creciente se ha debido en parte a los mayores conocimientos técnicos de la burocracia en diversas áreas de políticas, y en parte ha sido un reconocimiento de la necesidad de obtener la cooperación del servicio civil para la eficacia de un programa una vez adoptado.

Quienquiera que se beneficie por el uso de tales organismos asesores, los actores políticos no serán responsabilizados en última instancia por sus acciones y políticas. Estos actores políticos ganan a corto plazo al diluir un problema sensible, pero a largo plazo es probable que aumente la influencia burocrática sobre las políticas. Además, los problemas que probablemente se enviarán a las comisiones de este tipo son los verdaderamente delicados, que no pueden resolver fácilmente los actores políticos. Por lo tanto, si la mayoría de las decisiones rutinarias se determinan administrativamente y muchas decisiones generales y delicadas se ven cada vez más influidas por la burocracia, concluimos que los papeles de las instituciones políticas están disminuyendo. No tienen tiempo ni equipo para manejar la mayoría de las decisiones, y carecen del consenso para manejar la mayoría de las grandes decisiones, de modo que se quedan con la tarea de establecer grandes lineamientos de las políticas sobre los problemas acerca de los cuales existe ya cierto consenso. Ésta puede ser una afirmación extremosa, pero las pruebas existentes parecen apoyarla.

La lista de las diversas estratagemas y estrategias a disposición de la burocracia, y a menudo entregadas a ella con renuencia, nos da una idea de la forma como sus conocimientos, su organización interna y su posición en las estructuras del gobierno pueden traducirse en un poder político efectivo. Estos instrumentos dependen de los conocimientos y la información a disposición de la burocracia, cualidades de las que carecen las instituciones políticas. En la sección siguiente examinaremos las formas como las instituciones políticas han tratado de combatir la creciente influencia de la burocracia sobre las políticas.

¹¹⁷ Véase el capítulo-e.

¹¹⁸ Schwartz, "Of Fairy Cloaks", *op. cit.*; véase también el capítulo v.

Las estratagemas de los políticos

En vista de la imponente lista de los poderes formales que se han imputado a las instituciones políticas, podría parecer extraño que necesiten buscar nuevos medios para afirmar su poder y su control sobre las políticas y el presupuesto. Sin embargo, las habilidades y los conocimientos de la burocracia (por lo menos en términos relativos), así como la anticuada estructura de muchas instituciones políticas, han hecho necesaria tal búsqueda. Las legislaturas pueden ser buenas para deliberar, pero a menudo son malas para tomar decisiones, y los ejecutivos políticos a menudo carecen de las capacidades necesarias para dirigir las grandes organizaciones públicas.

Instituciones presupuestarias especiales

Una de las primeras cosas que las instituciones políticas deben tratar de recuperar del servicio civil potencialmente dominante es el control efectivo del presupuesto público. Con tal efecto, se han intentado varias formas de instituciones presupuestarias especializadas. La más común se asemeja a la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) en los Estados Unidos. U? La idea de estos organismos es la creación de una institución experta que sea directamente responsable ante el ejecutivo político y no ante la burocracia. La mayoría de los sistemas presupuestarios requieren una revisión de las solicitudes de agencias por otros funcionarios públicos en un ministerio de Hacienda, tesorería, o algún otro organismo similar, pero pocos países tienen una oficina tan directamente responsable ante un actor o una institución políticos. Se espera que la existencia de tal organismo permita que el ejecutivo tenga un vigilante independiente de los gastos y un equipo directamente encargado de vigilar los gastos y las políticas. Una agencia burocrática vigorosa, como la Tesorería británica o el Ministerio de Fianzas de Suecia, puede ser capaz de aportar el mismo tipo de control, pero la conexión existente con el principal ejecutivo político podría no ser siempre tan clara. Esta falta de conexión hace que a menudo haya deliberaciones entre los funcionarios públicos acerca de las políticas, antes que la imposición de directrices ejecutivas.

Por desgracia, de hecho se sabe poco de la capacidad de la OMB para controlar eficazmente los gastos en un sentido agregado o de

¹¹⁹ David G. Mathiasen, "The Evolution of OMB", *Public Budgeting and Finance*, 8, 1988. pp, 3-14.

asignación. Los exámenes realizados de la capacidad de la agencia para imponer las metas presidenciales revelan que su éxito es parcial y, como ocurre a menudo, su debilidad está abajo en la jerarquía burocrática. En este caso se encuentran los examinadores de presupuestos individuales asignados a la agencia. Su trabajo consiste en vigilar celosamente el gasto de la agencia y cooperar con ella preparando solicitudes de gastos para el siguiente año fiscal. A menudo ocurre que los examinadores de presupuestos quedan cautivos de la oficina que supuestamente deben controlar.¹²⁰ Los examinadores típicos ven más por las personas cuyo presupuesto se está supervisando que por las personas en cuyo nombre supuestamente están actuando, de modo que pueden adoptar la posición de sus clientes acerca de las prioridades de las políticas y no la posición de la oficina presupuestaria. Por otra parte, las normas informales aplicables a las carreras de la OMB dicen que conviene recortar los presupuestos y que sólo quienes tienen un buen historial de recortes presupuestarios tendrán probabilidades de ascender dentro de la organización. Tales normas eran evidentes sobre todo en la época en que David Stockman dirigió la organización.¹²¹ También son evidentes en el dominio del componente del presupuesto de la organización sobre el componente de la gerencia.

Aunque la OMB puede distar mucho de tener éxito total imponiendo su voluntad (y la del presidente) sobre el proceso presupuestario, tiene una clara ventaja por comparación con la tarea asignada a muchos ejecutivos principales en el control de sus presupuestos. La mayoría de los países utilizan una agencia burocrática para realizar sus funciones de exámenes de presupuestos: la Tesorería en la Gran Bretaña y el ministerio de Hacienda en la mayoría de los países. A pesar de las normas de estas organizaciones, siguen siendo esencialmente organizaciones del servicio civil y como tales quizá no acepten con gusto las metas de un ejecutivo que trata de mejorar su futuro político. Además, muchos sistemas políticos parlamentarios suelen mostrarse aprensivos ante todo intento de un primer ministro por controlar el presupuesto desde esa oficina y no mediante la colectividad del gabinete. Las negociaciones internas acerca del presupuesto pueden volverse tan difíciles que la dominación burocrática se haga inevitable. Incluso en la Alemania Occidental, donde el

¹²⁰ El mayor hincapié en la confiabilidad política ha tendido a reducir la libertad de los examinadores, pero véase James W. Davis y Randall B. Ripley, "The Bureau of the Budget and Executive Branch Agencies: A Note on Their Interaction", *Journal of Politics*, 29, 1967, pp. 749-769.

¹²¹ David. A. Stockman, *The Triumph of Politics: How the Reagan Revolution Failed* (Harper and Row, Nueva York, 1986).

canciller se encuentra en una posición más fuerte que la mayoría de los ejecutivos parlamentarios, no es bien visto el uso de la posición del canciller para imponer ciertas prioridades en el presupuesto, de modo que gran parte del poder regresa al Ministerio de Finanzas. Éste ocupa en el gabinete una posición especial que dificulta la revocación de sus decisiones o las de su departamento. Así pues, aunque las agencias presupuestarias ejecutivas independientes pueden distar mucho de ser la solución perfecta para el control del gasto público y los poderes de la burocracia, sí son una solución mejor que las de muchos sistemas políticos.

Las legislaturas también han empezado a forjar ciertas instituciones especializadas para que se ocupen del problema de la presupuestación. El desarrollo de la Oficina Presupuestaria del Congreso de los Estados Unidos, con un personal numeroso y bien calificado, ejemplifica la labor de una legislatura que trata de recuperar el control sobre los niveles del gasto público y la política económica. En este caso, el conflicto surge con la burocracia y con la presidencia. La Gran Bretaña ha hecho buenos esfuerzos por revivir al Comité de Cuenta Pública como política eficaz y un instrumento financiero del Parlamento. Además, el Comité Selecto de la Tesorería y el Servicio Civil han aportado otra institución legislativa que supervisa las actividades financieras del ejecutivo.¹²³ Estos esfuerzos son ciertamente pasos en la buena dirección desde el punto de vista de las legislaturas, pero todavía no han sido probados, y la dirección general apunta ahora hacia un papel menor de la legislatura en el proceso presupuestario.

Diferenciación organizativa

La formación de comités forma parte de una tendencia general hacia la diferenciación organizativa que se está manifestando en muchas instituciones políticas que buscan el control del gasto público y la dirección de la política pública. A fin de contrarrestar la especialización y la diferenciación de la burocracia, tanto los ejecutivos como las legislaturas han adoptado tácticas organizativas similares. En general, ha crecido la organización dentro de la oficina del ejecutivo principal, incluso en países como la Gran Bretaña, donde el poder

¹²² Allen Schick, *Congress and Money* (Urban Institute Press, Washington, DC, 1980), pp. 131-165.

¹²³ El Comité de la Tesorería y el Servicio Civil tiende a operar antes de que se hagan los gastos, mientras que el Comité de Cuentas Públicas opera después del hecho. Gavin Drewry, *The New Select Committees* (Clarendon Press, Oxford, 1985).

individual del ejecutivo principal tiende a verse restringido por diversas convenciones. Por ejemplo, el equipo personal del primer ministro en el número 10 de Downing Street ha aumentado a más de 70 personas, cifra pequeña por comparación con la de la Oficina Ejecutiva del presidente, pero grande en términos históricos.V" La tendencia a crear y diferenciar las organizaciones ha sido especialmente manifiesta en los Estados unipartidistas que afrontan la oposición o una falta de entusiasmo de la burocracia. Esta situación ha obligado a los líderes políticos de tales países a desarrollar sus propios medios de supervisión de la ejecución de los programas, o a ejecutar tales programas por sus propias organizaciones ejecutivas.

La capacidad de muchas organizaciones públicas para diferenciar está limitada a menudo por la ley, de modo que las instituciones tienen una grave desventaja cuando tratan de competir con la burocracia. En Francia, por ejemplo, la Asamblea Nacional está constitucionalmente limitada a seis comités, lo que limita su capacidad para competir con una burocracia sumamente desarrollada y con el ejecutivo político. Por otra parte, las acciones del Congreso han limitado la capacidad del presidente de los Estados Unidos para reorganizar esa oficina y ampliar su personal; además, cierta limitación de la diferenciación, emprendida por razones políticas, limita la capacidad para administrar eficazmente.

El personal propio

Un recurso muy importante que los líderes políticos pueden utilizar para tratar de controlar los poderes de la burocracia es el desarrollo de su propio personal y de fuentes de información independientes. Estos recursos les permiten eliminar el sesgo burocrático en la información recibida. Dichas fuentes de información independientes pueden estar institucionalizadas, como en la Oficina Ejecutiva del presidente de los Estados Unidos y en la Oficina del canciller (*Bundeskanzlersamt*) de Alemania Occidental; o pueden consistir en el uso más casual de consultores externos.¹²⁸ En ambos casos, la estrategia trata de romper el monopolio de la burocracia sobre los conocimientos. También permite que el jefe político rompa el nudo que la burocracia echa a menudo sobre la iniciación de las políticas.

¹²⁴ Colin Carnpbell, *Governing Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa* (University of Toronto Press, Toronto, 1983), pp. 16-22.

¹²⁵ Phyllis Berry, "The Organization and Influence of the Chancellory During the Schmidt and Kohl Chancellorships", *Governance*, 2, 1989, pp. 339-355.

El empleo de personal propio varía entre los sistemas políticos y las áreas de políticas. En primer lugar, debe haber una fuente de contrainformación (información propia), la que hasta hace poco tiempo no existía en áreas de políticas tales como la energía atómica, la tecnología espacial o la defensa. En segundo lugar, en la mayoría de los países subdesarrollados se concentra en la burocracia pública la capacidad científica y técnica disponible en el país, de modo que quizá no haya otra fuente de información interna. Por último, es más probable que el personal y la información propios se desarrollen en relación con las controversias sumamente politizadas, las que involucren organizaciones profesionales bien desarrolladas, y aquéllas en las que tienen un interés directo los grupos de presión. Sin embargo, en la mayor parte de estas áreas es probable que el político típico tenga alguna información o un gran compromiso ideológico; en consecuencia, gran parte de esta información podría ser redundante.

Una razón importante para el uso de personal propio es el problema de la segmentación y la politización de la sociedad. En primer lugar, podría haber un conflicto, o por lo menos cierta desconfianza, entre un ministro que pertenece a un grupo social o étnico de la sociedad —por ejemplo, católicos, francófonos o ibos— y un funcionario público de un grupo rival. La política misma podría generar una segmentación en los conflictos sociales, y es frecuente que los líderes políticos de los países nuevos no puedan confiar en sus funcionarios públicos, muchos de los cuales son expatriados o se prepararon durante el régimen colonial. Si los funcionarios públicos son originarios del país en cuestión y pertenecen a un grupo diferente, el nivel de desconfianza no podría ser mayor.

Incluso en los sistemas políticos más desarrollados, muchos líderes políticos que llegan al poder sienten que no pueden confiar en los consejos de los funcionarios públicos del *cabinet* anterior. Esto se aplica en particular a los ministros de partidos políticos de izquierda, quienes a veces consideran —quizá con razón— el servicio civil como una institución conservadora. Pe Esto no quiere decir que los funcionarios públicos obstruyan o saboteen deliberadamente un programa, ya que son escasas las pruebas en tal sentido, pero sí que su ejecución de los programas y su asesoramiento podrían no ser muy entusiastas.

La segunda forma de politización que afecta el empleo del perso-

. 126 Anne Stevens, "L'Altemance and the Higher Civil Service", en Philip G. Cerny y Martín A. Schain (comps.), *Socialism, the State and Public Policy in France* (Frances Pinter, Londres, 1985).

nal existente por parte de los líderes políticos es el nivel de la politización institucional o el conflicto percibido entre diferentes instituciones políticas por el control de la política gubernamental. Por ejemplo, en los Estados Unidos, una de las razones principales de la creación de grandes equipos de personal ejecutivo por parte del presidente, y del desarrollo de cuerpo de personal cada vez más grandes por parte del Congreso, es la percepción de que estas dos ramas del gobierno están en conflicto por el control de la maquinaria de elaboración de las políticas.¹²⁸ En el ejecutivo bicéfalo de Francia pueden surgir conflictos entre el presidente y el primer ministro, lo que genera la necesidad de crear un conjunto de instituciones coordinadoras de sus actividades.^{P?}

En los países que tienen una larga historia de fuerte control burocrático de las políticas, o por lo menos un control burocrático percibido sobre las políticas, existe una percepción similar de conflicto con la burocracia. En Francia, los *cabinets* ministeriales constituyen un personal propio destinado en parte a combatir la influencia de la burocracia departamental.^{tw} Por otra parte, una sociedad más integrada políticamente en términos de la segmentación y la institucionalidad, como la de Gran Bretaña, desarrolla relativamente pocos equipos de personal directamente responsables ante los políticos.^{P!} Las normas que establecen que el servicio civil es bastante digno de confianza y suficientemente privado de inclinaciones ideológicas permiten que los políticos acepten sus consejos incluso después de largos periodos en la oposición. Aunque hay pocas pruebas objetivas de la imparcialidad de tales funcionarios públicos, es posible que Gran Bretaña esté menos bien servida en términos de las políticas a

¹²⁷ Ese conflicto ha conducido a menudo al "estancamiento" y las dificultades en la toma de decisiones. Véase James L. Sundquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States", *Political Science Quarterly*, 103, 1988-1989, pp. 613-635; véase una opinión contraria en David Mayhew, *Divided We Govern* (Yale University Press, Nueva Haven, 1991).

¹²⁸ Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge University Press, Cambridge, 1992); Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America: A Review Essay", *Latin American Research Review*, 25, 1989, pp. 157-179.

¹²⁹ Jacques Fournier, *Le Travail Gouvernemental* (Daloz, París, 1987).

¹³⁰ E. Searls, "Ministerial Cabinets and Elite Theory", en J. Howarth y Philip G. Cerny (comps.), *Elites in France* (Frances Pinter, Londres, 1981).

¹³¹ Véase Donald Savoie, *Thatcher, Reagan and Mulroney: In Search Of a New Bureaucracy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1994).

causa de tal creencia. En comparación con la mayoría de los políticos, los funcionarios públicos son expertos; pero por comparación con los tipos del personal de políticas creados en otros países, los británicos siguen siendo "aficionados talentosos". En consecuencia, muchas políticas se determinan por el "forcejeo" o por el "consenso sin dirección". Sin embargo, el gobierno de Thatcher trató de corregir un amateurismo percibido y un sesgo ideológico percibido con mayor fuerza aún en el servicio civil, contratando más personal de equipo y proponiendo reformas que podrían incluir *cabinets* similares a los de Francia y Bélgica.¹³²

El gerencialismo

Otro instrumento utilizado en los años ochenta para fortalecer los papeles de los funcionarios y las instituciones políticas ha sido el gerencialismo. Es decir, los políticos han tratado cada vez más de convertir a sus funcionarios públicos en gerentes, antes que en asesores de las políticas (y ciertamente no en elaboradores de políticas). Esta concepción del papel del servicio civil se asocia particularmente con los gobiernos de la derecha política, ocurriendo los cambios más pronunciados en Gran Bretaña y otros sistemas de Westminster.¹³³ Incluso algunos gobiernos de la izquierda (como Francia con un programa de "modernización" y "gestión") han insistido en un papel gerencial para sus funcionarios públicos. El Banco Mundial y otras agencias donadoras internacionales han impuesto también el gerencialismo a los gobiernos de los países del Tercer Mundo.¹³⁴

Resulta casi imposible negar que la gerencia es una tarea difícil en el sector público, la que puede absorber el tiempo y la energía de los funcionarios públicos principales. Además, las exigencias de mayor economía y eficiencia en el gobierno han presionado más aún a los funcionarios públicos para que administren sus organizaciones con la mayor eficacia posible. A pesar de estos factores, las presiones en favor del gerencialismo han sido motivadas a menudo por el deseo de reducir la influencia de los funcionarios públicos sobre las políticas, más que por el deseo de incrementar su capacidad de adminis-

¹³² John Gaffney, "The Political Think Thanks in the UK and Ministerial Cabinets in France", *West European Politics*, 14, 1991, pp. 1-17. •

¹³³ Christopher Pollit, *Managerialism and the Public Service: The Anglo-American Experience* (Basil Blackwell, Oxford, 1990); Peter Aucoin, "Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government", *Governance*, 1, 1988, pp. 144-161.

¹³⁴ Banco Mundial. *The Reform of Public Sector Management: Lessons from Experience* (Banco Mundial, Departamento de Economía por Países, Washington, OC, 1991).

trar con eficacia. La estrategia ha consistido en separar las políticas y la administración en la mayor medida posible, asegurándose de que personas políticamente confiables estén al frente de la política pública.

El gerencialismo constituye otro freno al poder de la burocracia pública al utilizar contratos de desempeño y otros instrumentos relacionados con los méritos para motivar y castigar a los principales administradores gubernamentales. Mientras que los sistemas del servicio civil han protegido de ordinario a los empleados públicos contra el despido, fuera de circunstancias externas, los contratos de desempeño facilitan a menudo el despido. Generalmente, estos mecanismos sólo llegan hasta los niveles medios de la administración Y dependen de la capacidad de los supervisores (a menudo los políticos, presumiblemente) para medir el desempeño. Aun' con estas limitaciones, tales mecanismos constituyen otro freno al poder y la permanencia de la burocracia.P>

El gobierno dirigido por los clientes

Otra de las tendencias que afectan al gobierno en los años noventa es la premisa de que el gobierno existe para servir al "cliente" y que el funcionamiento de las agencias debiera reflejar ese valor fundamental. En tal sistema, la meta de los funcionarios públicos es la satisfacción del segmento del público identificado como su cliente. Ésta es, claramente, una premisa tomada del sector privado, junto con el hincapié en el gerencialismo. El servicio al cliente impulsa el poder de las burocracias hacia los estratos que tienen contacto directo con los clientes y deben tomar las decisiones de servicio a su respecto. En esta versión del gobierno se devalúa el papel habitual de los administradores principales en la definición de las reglas aplicables a la prestación del servicio y el comportamiento del personal.v"

Resulta difícil sostener que el gobierno no debiera servir bien a sus ciudadanos.m Sin embargo, además de reducir las facultades de los funcionarios públicos principales en lo tocante a la elaboración de políticas, esta estratagema de los políticos podría tener algunas consecuencias perversas. El resultado más importante es la alteración

¹³⁵ Jonathan Boston, "Assessing the Performance of Departmental Chief Executives; Perspectives from New Zealand", *Public Administration*, 70,1992, pp. 405-428.

¹³⁶ Donald F. Kettl, "Reinventing Government", *LaFollette Repon* (LaFollette Centre, University of Wisconsin, Madison, 1993).

¹³⁷ Richard Hadley y Ken Young, *Creating a Responsive Public Sector* (Harvester Wheatsheaf, Londres, 1990).

del papel del ciudadano al de un consumidor dotado de un conjunto más limitado de derechos y obligaciones frente al Estado. Además, no siempre está claro quién es el cliente de una agencia particular. ¿Es el diente de una oficina aduanal el viajero (y potencial contrabandista) o el público en general que busca protección y una recaudación justa de los impuestos? ¿No son los ciudadanos, como contribuyentes, los propietarios de sus servicios públicos y de las aduanas, de modo que desempeñan diversos papeles (a menudo en conflicto)? Todavía deberán explorarse a profundidad las implicaciones de este cambio de enfoque para la gobernación, pero algunas de ellas parecen obstruir la relación del ciudadano con su gobierno.

El control del personal

Una de las armas principales del servicio civil en todo intento de ganar control sobre las políticas es su permanencia. Los políticos vienen y van; la burocracia permanece. Esto no sólo ofrece varias estrategias de largo plazo a los administradores que no están satisfechos con el "amo" político actual, sino que también plantea a tales amos políticos algunos problemas muy difíciles de control de sus funcionarios públicos. El personal propio es una solución para este problema, pero también pueden existir algunas soluciones en el contexto de las políticas del servicio civil y el personal.

El medio más obvio para permitir el control político sobre los funcionarios públicos consiste en permitirles que seleccionen a su personal, por lo menos a quienes serán sus subordinados inmediatos y, sobre todo, sus asesores de políticas. Esto puede ofrecer algunas de las ventajas del personal propio sin su duplicación y sus líneas de autoridad dobles. En vista de las limitaciones de la mayoría de los sistemas de servicio civil, esto significa que la elección deberá hacerse entre los funcionarios públicos disponibles, pero algunos sistemas (como el de Francia) permiten que el ministro seleccione sus *directeurs* entre el personal disponible.¹³⁸ En Alemania, el ministro puede recibir un margen de elección muy amplio y despedir (por lo menos temporalmente) a funcionarios públicos principales que ocupan puestos que interesan al ministro.^P El sistema estadounidense es similar en su efecto, pero los subordinados inmediatos de los ejecu-

¹³⁸ Jean-Luc Bodiguel, "A French Style Spoils System?", *Public Administration*, 61, 1983, pp. 295-299.

¹³⁹ Hans-Ulrich Derlén, "Regierungswechsel, Regeinmewechsel und Zusammensetzung der politisch-administrative Elite", *Leviathan*, 12, 1991, pp. 253-270.

tivos políticos son designados políticos antes que funcionarios públicos. Por lo tanto, no están protegidos por ninguna garantía estatutaria de permanencia y se les puede cambiar a voluntad. Así pues, los designados políticos desempeñan en los Estados Unidos puestos de asesoría política y administración gerencial que en otros sistemas políticos democráticos son desempeñados por funcionarios públicos principales, lo que permite una supervisión política considerablemente más directa de la ejecución y una asesoría más directamente partidista de las políticas. Incluso en el Reino Unido, donde el servicio civil ha sido independiente del control político, el gobierno de Thatcher participó más profundamente en la selección y colocación del personal principal, sobre todo en el caso de los funcionarios principales de la Tesorería.¹⁴¹

Muchos países latinoamericanos no han institucionalizado aún plenamente las normas del servicio civil referentes a la imparcialidad y la permanencia, de modo que cualquier cambio de gobierno podría ocasionar también algunos cambios en el servicio civil.¹⁴² Estos cambios pueden ocurrir primordialmente en los estratos superiores del servicio civil, de modo que las tareas rutinarias de la gobernación siguen realizándose en gran medida como siempre, pero este sistema permite cierta flexibilidad para los jefes que buscan asesoría de los funcionarios públicos. Desde luego, esto es rotundamente condenado por los defensores de procedimientos "propios" del personal público, y podría afectar el comportamiento de los burócratas que desean permanecer en el cargo cualquiera que sea el régimen. Sin embargo, para una situación política en la que tienden a ser grandes las diferencias de los partidos por lo que toca a las políticas, esta especie de flexibilidad del personal es un instrumento decisivo para el manejo de los funcionarios públicos principales. Además, debemos recordar que los efectos del cambio de partido no son tan diferentes de lo que podríamos encontrar en varios países europeos o norteamericanos que presumiblemente poseen sistemas de servicio civil bien desarrollados.

¹⁴⁰ Hugh Hedo, *A Government of Strangers* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1978); Patricia W. Ingraham, "Building Bridges or Burning Them: The President, the Appointees and the Bureaucracy", *Public Administration Review*, 47, 1987, pp. 425-435.

¹⁴¹ Hay cierto debate acerca del grado de politización alcanzado por los nombramientos. Véase F. F. Midley, "Politics and the Selection of Higher Civil Servants in the United Kingdom", en F. Meyers (comp.), *La politisation de l'administration* (Institut Internationale des Sciences Administratives, Bruselas, 1986).

¹⁴² K. Ruffing-Hilliard, "Merit Reform in Latin America: A Comparative Perspective", en Ali Farazmand (comp.), *Handbook of Comparative and Development Administration* (Marcel Dekker, Nueva York, 1991).

El partido

Otra arma poderosa a disposición de algunos jefes políticos es la existencia de un partido o un movimiento político fuerte que pueda usarse para asegurar la obediencia y el control del servicio civil. Este mecanismo existía sobre todo en los antiguos países comunistas y sigue existiendo en los Estados unipartidistas del Tercer Mundo. En estas situaciones, la existencia del partido y su ideología asociada desempeñan un servicio doble en el control de las iniciativas de políticas por la burocracia pública. Primero, el partido da una orientación ideológica y política clara que un funcionario público astuto puede interiorizar o por lo menos seguir cuando elabora y asesora las políticas. En virtud de que el inicio de un régimen ideológico suele asociarse a un reacomodo considerable del servicio civil, es probable que la mayoría de los ocupantes de puestos de autoridad hayan interiorizado la ideología y el programa; pero aun en los casos en que continúe el servicio civil existente – a menudo porque se carece de otro personal-, la existencia de una ideología puede darle lineamientos claros acerca de lo que debe proponer y ejecutar. Recuérdese que los partidos políticos dominantes pueden desempeñar papeles similares en los sistemas políticos democráticos, como ocurre con el Partido Demócrata Social en Suecia o con el Partido Demócrata Cristiano en Italia.

La existencia de un partido ideológico fuerte también aumenta la capacidad de los políticos para reducir la iniciativa de los burócratas y su dominio de la elaboración de políticas poniendo un freno a la actuación y de ordinario corrigiendo la actuación inadecuada. En tales sistemas políticos, el partido participa más en la vida cotidiana que en la mayoría de los sistemas políticos democráticos, de modo que frena más eficazmente las acciones burocráticas y resiente más el dominio burocrático de las políticas que en los sistemas democráticos. En la República Popular China, por ejemplo, el Partido Comunista y la ideología guían y corrigen la política burocrática, mediante la acción directa o la autocrítica.¹⁴³ En la antigua Unión Soviética y los antiguos países de la Europa oriental, resultaba a veces difícil distinguir entre el personal político y el administrativo, pero la jerarquía doble de partido y burocracia actuaba como vigilancia recíproca de la formulación de políticas en todos los niveles gubernamentales. Esto no significa necesariamente que en la Unión Soviética la

¹⁴³ Véase Gu Jiaqi, "Restructuring Government Organization in China and Transforming Government Functions for an Efficient and More Productive Bureaucratic Performance" *Governance*, 5. 1992. pp. 391-401.

elaboración de políticas fuese menos burocrática que en otras partes, puesto que las políticas burocráticas estaban aisladas del control de las fuerzas del mercado o de la opinión pública. Pero sí implica que la burocracia que elaboraba la política pública tendía a ser más sensible que otras burocracias a las influencias políticas. Cuando las estructuras políticas arrojan su sombra sobre las organizaciones públicas, éstas se muestran más dispuestas a obedecer las órdenes de una elite política y, dada la presencia de una ideología manifiesta, también pueden ser más capaces de descubrir lo que los líderes deseaban que se hiciera. Así pues, aunque las políticas que aseguran pueden estar alejadas del control directo de la opinión pública, paradójicamente pueden ser más sensibles a algunas fuerzas políticas que las políticas elaboradas en los sistemas democráticos. Es posible que el conflicto entre "Rojo" y "Experto" no se resuelva siempre a favor de lo "Rojo", pero la divergencia es raramente tan grande como en los regímenes menos ideológicos.w

Los militares

Los militares pueden constituir un caso especial de gobiernos partidistas o ideológicos. Se trata de un caso especial porque los militares están más dispuestos a emplear la coerción física para alcanzar sus fines, entre ellos el sometimiento de la burocracia a las demandas de los políticos... en este caso, los políticos militares. Además de una ideología y un conjunto de principios coordinadores -o en lugar de ellos en ocasiones-, es posible que los militares sólo tengan fusiles. Pero no se sigue de aquí que los gobiernos militares deban emplear siempre la fuerza para lograr sus fines en sus tratos con la burocracia. En los numerosos casos en que los militares y la burocracia son, ante todo, fuerzas conservadoras, con frecuencia se asocian voluntariamente contra las fuerzas de la izquierda política o incluso contra los reformadores más moderados.¹⁴⁴ Esta pauta ha sido más común en la América Latina, mientras que la pauta de los militares representantes de ideales de modernización en oposición a una burocracia conservadora -frecuentemente con algunos miem-

¹⁴⁴ Baohui Zhang, "The State Central Economic Bureaucracies and the Outcome of Systemic Economic Reform: An Institutional Explanation for the Soviet and Chinese Experiences", *Governance*, 5, 1992, pp. 312-341.

¹⁴⁵ Éste es el conocido argumento de Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics* (Instituto de Estudios Internacionales, University of California, Berkeley, 1979).

bros y algunas prácticas heredadas de la época colonial- ha sido y sigue siendo más común en África.¹⁴⁶

RESUMEN

Este capítulo se ha ocupado primordialmente de la medida en que las burocracias han llegado a desempeñar papeles importantes, si no es que dominantes, en la gobernación. ¿Habrán llegado las sociedades modernas al punto en que una nueva estructura elitista, basada en la información, los conocimientos técnicos, la posición y las ideas de políticas, ha llegado a determinar quién obtiene qué, cuándo, dónde y por qué?

Nuestra respuesta a esta interrogante es ambigua y depende de que se piense en términos de una elite burocrática integrada que produce políticas, tiene valores comunes y conspira esencialmente para arrebatarse la autoridad a los tomadores de decisiones políticas más responsables, o se piense en términos de varias elites políticas independientes cuyos poderes se limiten a un área de políticas específicas y que entren frecuentemente en conflicto con otras elites similares. Si hablamos de una elite de poder burocrático integrado que gobierne a una nación desde una torre de marfil equipada con computadoras, diremos que tal criatura no existe, de modo que podría ser apropiada la caracterización de Rose del gobierno que surge por un "consenso sin dirección".

Por otra parte, si hablamos de un cartel de elites burocráticas, cada una de ellas responsable de un área que funciona con un monopolio virtual de la información en esa área, tendrá cierta verosimilitud la idea del "gobierno burocrático". Sin embargo, éste sería un gobierno de "direcciones no consensuales". Una de las características del gobierno contemporáneo podría ser su creciente incoherencia y la ausencia consiguiente de una verdadera gobernación.

Surge de este análisis la conclusión de que burocracia pública se encuentra en una posición fuerte frente a otras instituciones que pudieran elaborar políticas. Esta burocracia tiene los conocimientos, el tiempo, la estabilidad y las técnicas que se requieren para ser un eficaz elaborador de políticas en una época moderna. Lo que se requiere, sin embargo, es la legitimidad y el control popular. La legitimidad puede obtenerse mediante la eficacia, y si los procesos burocráticos de la toma de decisiones pueden producir resultados aprobados por

¹⁴⁶ Véase Henry Bienen, "Public Order and the **Military** in Africa", en su *The Military Intervenes* (Russell Sage, Nueva York, 1968).

la población, es probable que las instituciones se acepten como apropiados tomadores de decisiones. Es posible que carezcan de una legitimidad formal, pero en virtud de que tienen una legitimidad operativa pueden convertirse en los apropiados asignadores colectivos de valores.

La cuestión del control popular es más difícil. Tiene dos interpretaciones posibles. La primera es la capacidad del pueblo para dar a conocer sus preferencias a la burocracia a través de medios que todavía no se han especificado, y la capacidad de la burocracia para tomar decisiones consistentes con tales preferencias expresadas. Si extendemos los argumentos presentados en este capítulo, el pueblo ocupará una posición más difícil aún que la de la elite política en sus tratos con la burocracia. También se puede obtener el control popular mediante la capacidad de los ciudadanos para lograr que se indemnicen los daños causados por ciertas acciones administrativas que violan los derechos -económicos o civiles- de los ciudadanos. Éste es un control *a posteriori* para el que se han creado varios instrumentos procesales y que han tenido diversos éxitos y fracasos. En el capítulo VIII nos ocuparemos de estos problemas del control popular y democrático, concentrándonos más en la aplicación de políticas amplias, determinadas en la forma que hemos examinado aquí, a casos individuales, y en los remedios disponibles cuando tal aplicación se hace injustamente. Pero antes de ocuparnos de ese tema, examinaremos el proceso presupuestario como otro ejemplo de la elaboración de políticas dentro de las estructuras burocráticas y de la arena principal donde se libran los conflictos entre la elite política y la elite burocrática.