

POLÍTICA PÚBLICA Y BUROCRACIA*

B. GUY PETERS

PARA COMPRENDER EL ORIGEN y el significado de las políticas públicas en las democracias contemporáneas debemos entender primero las organizaciones y las redes en las que se desarrollan esas políticas. Las organizaciones son los principales actores en las políticas públicas. El proceso mediante el cual se elaboran estas políticas puede entenderse mejor si se comienza por estudiar las organizaciones, aunque éstas, por supuesto, estén conformadas por individuos.¹ Lo anterior es válido para el momento en que las políticas son formuladas,² pero puede ser aún más relevante en la medida en que las políticas se ejecuten y se evalúen.

Cuando el análisis se centra en las organizaciones es difícil distinguir entre las diversas etapas del proceso de elaboración de políticas.³ Esas etapas continúan siendo útiles principalmente para analizar los pasos que deben seguirse al desarrollar cualquier política pública. Un gran número de estudios centran su atención en el nexo que existe entre la formulación y la ejecución de los programas. De la misma manera que las organizaciones encargadas de ejecutar un programa casi siempre consideran los nuevos enfoques para los problemas de su área, los organismos que definen las políticas deben tener alguna idea sobre la forma en que deben ejecutarse.⁴ Las actividades de la mayoría de las entidades públicas están tan íntimamente conectadas que es difícil separar sus distintas etapas o fases de definición y ejecución.

Uno de los marcos conceptuales que permite ligar la formulación de políticas públicas con su práctica real está asociado estrechamente con

* Este trabajo fue publicado originalmente como "Public Policy and Public Bureaucracy", en D. E. Ashford (ed.), *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh PA, University of Pittsburgh Press, 1992. Se publica con la autorización de la Universidad de Pittsburgh.

¹ E. C. Campbell y B. G. Peters, *Organizing Governance: Governing Organizations*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1988.

² G. C. Bryner, *Bureaucratic Discretion*, Nueva York, Pergamon, 1987.

³ C. O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, Brooks/Cole, 1984.

⁴ B. W. Hogwood y B. G. Peters, *Policy Dynamics*, Brighton, Wheatsheaf, 1983.

el modelo de decisión llamado "el basurero" ("garbage can"),⁵ aunque también se asocia con otras nociones acerca de la relación entre las ideas sobre un programa y su puesta en práctica.⁶ Las políticas públicas no se formulan de una vez y para siempre; evolucionan mediante la interacción continua entre las intenciones de quienes las formulan y los resultados de su ejecución. Esta influencia recíproca ocurre primordialmente dentro de las organizaciones, y sin un entendimiento de la dinámica interna de éstas no es posible comprender cabalmente el proceso de elaboración de políticas.

Por desgracia, existe una separación cada vez más grande entre el análisis de las políticas públicas y el estudio de las organizaciones públicas (y privadas). Esta separación se observa tanto en los cursos académicos como en las instituciones universitarias y en gran parte de los trabajos que abordan el tema. En estos estudios las organizaciones aparecen como caricaturas de sí mismas, encaminadas a maximizar las utilidades, y no se las considera como actores institucionales complejos con múltiples metas, tanto individuales como colectivas. Son pocos los modelos que pueden ajustarse a la complejidad que las organizaciones introducen en el proceso de toma de decisiones. De hecho, aquellos que tratan de dar cuenta de la elaboración de las políticas públicas rara vez son capaces de incorporar la influencia recíproca que se da entre las organizaciones cuando tienen que definir una línea de acción.⁷ Los métodos descriptivos⁸ incluyen una constelación más amplia de organizaciones que rodean al diseño de un programa. Estas "redes" que se forman para la determinación de un programa existen entre las organizaciones gubernamentales y las privadas,⁹ aunque también se forman dentro del mismo gobierno. En este último caso, las organizaciones con programas complementarios o competitivos son decisivas para la configuración de la atmósfera dentro de la cual se formulan las políticas.¹⁰

⁵ M. D. Cohen, J. G. March y J. P. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 17, 1-25, 1972.

⁶ S. H. Linder y G. B. Peters, "From Social Theory to Policy Design", en *Journal of Public Policy*, núm. 4, 237-259, 1985.

⁷ K. Hanf y F. W. Scharpf, *Interorganizational Policymaking: Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills, Sage, 1978.

⁸ H. Hecla, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King, ed., *The New American Political System*, Washington, DC, American Enterprise Institute, 1978.

⁹ E. O. Laumann y D. Knoke, *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison, University of Wisconsin Press, 1987.

¹⁰ Véase B. Guy Peters, *The Comparative Study of Public Bureaucracy*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1988.

Más aún, gran parte de los estudios sobre las organizaciones públicas y la administración pública no conceptúa adecuadamente el papel de las organizaciones en la elaboración de políticas. En la mayoría de los tratados sobre administración pública persiste una constante influencia normativa de los académicos que han tratado de establecer la separación entre las políticas y la administración. Estos comprenden tanto a los profesionales que no desean que sus ideas sobre los programas queden atrapadas en la burocracia como a los seguidores de los teóricos, que defienden la separación de estos dos ámbitos. Muchos analistas evitan abordar el estudio de las organizaciones debido a la complejidad que éstas acarrearán, mientras que los que estudian las organizaciones públicas con frecuencia prefieren evitar la reflexión sobre su papel en la definición de las políticas públicas. En parte, esto se debe a su visión normativa, pero también a una falta de voluntad para penetrar en las complejidades propias del proceso. La tendencia a soslayar el papel de las organizaciones públicas en este proceso puede acentuarse por la inclinación "administrativa" que los altos funcionarios políticos le otorgan al servicio civil.¹¹ Cualquiera que sea la razón, esta separación analítica no facilita el desarrollo de un entendimiento integral y preciso de la política pública o del proceso que la crea.

La falta de estudios que vinculan a las organizaciones con las políticas no es, sin embargo, absoluta. Desde hace años, algunos académicos¹² han relacionado los elementos de esta vieja dicotomía. Estos autores señalan que los antecesores intelectuales de esta separación no fueron tan radicales como sus discípulos.¹³ En épocas más recientes, el renovado interés por ubicar al Estado como el centro de la investigación de la ciencia política requiere una mayor consideración del papel de la burocracia pública en la definición de los intereses políticos.¹⁴ Asimismo, el "nuevo institucionalismo" de la ciencia política¹⁵ coloca a las instituciones en una posición central, entre ellas la burocracia pública y las orga-

¹¹ P. Aucoin, "Contraction, Managerialism and Decentralization in Canadian Government", en *Governance*, núm. 1, 144-61, 1988.

¹² P. H. Appleby, *Policy and Administration*, University of Alabama Press, 1949.

¹³ E. C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton, Wheatsheaf, 1985.

¹⁴ R. D. Duvall y J. R. Freeman, "The Technocratic Elite and the Entrepreneurial State in Dependent Development", en *American Political Science Review*, núm. 77, 569-587, 1983.

¹⁵ J. G. March, y J. P. Olsen, "The 'New Institutionalism': Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, núm. 78, 734-749, 1984.

nizaciones que abarca. La tendencia de la ciencia política a alejarse de los excesos de la revolución "conductista" ha permitido que la burocracia recupere su papel central en la investigación y ha forzado a que se considere su vinculación con las políticas públicas. El cambio requiere, sin embargo, de modelos que puedan explicar el papel de la burocracia en la definición de políticas y que estos modelos alcancen los cánones de respetabilidad de la ciencia social, pero que al mismo tiempo mantengan contacto con la realidad y con el complejo proceso de diseño de políticas públicas, lo cual no es fácil.

Sin embargo, persisten problemas significativos para vincular las políticas con las organizaciones. Como subrayó Andrew Gray en una reseña de dos libros sobre la burocracia y la política, la articulación entre estos dos elementos es una "cuestión espinosa". Es espinosa no sólo porque no ha sido resuelta, sino porque es central para el gobierno contemporáneo. Hoy, más que nunca, los gobiernos se componen de organizaciones y, a pesar de los esfuerzos de los líderes políticos para reducir la importancia de los empleados públicos, la mayor parte de las políticas públicas son ejecutadas por el servicio civil. Además, como señala Gray,¹⁶ todavía hay una escasez de análisis sistemáticos sobre el papel de las burocracias en la elaboración de políticas. Existen varios análisis descriptivos interesantes sobre el papel de las burocracias en países determinados,¹⁷ pero muy pocos análisis sistemáticos y teóricos. Tales estudios deben ser comparativos si han de contribuir al desarrollo teórico de esta área.

¿POR DÓNDE EMPEZAR?

Una vez establecido el problema básico, nos encontramos con la difícil interrogante de por dónde empezar a mejorar nuestra comprensión del papel que juega la burocracia pública en la elaboración de políticas en los gobiernos contemporáneos. Esta cuestión no es nueva. Hasta cierto punto, los gobiernos han luchado durante años con el problema empírico y normativo del papel que juega la burocracia en la elaboración de políticas. Es necesario, sin embargo, el desarrollo o utilización de diferentes enfoques que permitan analizar sistemáticamente el papel de la burocracia. ¿De dónde pueden provenir esos enfoques?

¹⁶ A. Gray, "Bureaucracy and Political Power", en *Political Studies*, núm. 36, 131-134, 1988.

¹⁷ E. N. Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite*, Princeton, Princeton University Press, 1974.

LOS VIEJOS MAESTROS

Una fuente obvia para comenzar nuestra indagación es recurrir a los viejos maestros en este campo, es decir, Weber y, para los estadounidenses, Woodrow Wilson. Ambos formularon nociones sobre la burocracia pública con un claro propósito normativo. En el caso de ese propósito era apuntar hacia un modelo de desarrollo que condujera a la burocracia legal racional como una forma superior de organizar los asuntos del Estado, y hacia la racionalidad y la legalidad como las fuentes de autoridad en la sociedad. La metodología weberiana del tipo ideal¹⁸ usó el caso "perfecto" como criterio para comparar cualquier sistema político y administrativo del mundo real. Weber no supuso la aparición en la sociedad de una estructura de autoridad legal racional perfecta, ni tampoco una organización burocrática que encarnara todos sus múltiples subconceptos.¹⁹ Ni siquiera planteó la inevitabilidad de la dominación burocrática (*Beamtenherrschaft*) sobre las políticas públicas, como afirmaron algunos de sus supuestos seguidores y los autores que han comentado sus obras. Su comprensión de la política y la sociedad era demasiado sutil y matizada para una perspectiva tan unidireccional.²⁰ Sin embargo, las ideas de Weber sobre la burocracia aceptaban la posibilidad de dicha dominación, y quizá afirmaciones tales como "el gobierno cotidiano es fundamentalmente administración"²¹ hicieron que tal dominación pareciera probable. El modelo sigue siendo, a pesar de todo, un punto de partida útil para el análisis y, al menos para algunos, representa una forma superior de organizar el Estado.

A fin de entender la aplicabilidad de las ideas de Weber para abordar las características y el papel de la burocracia pública en el gobierno contemporáneo, Page²² desagregó el concepto de burocracia y luego examinó sus componentes en Francia, Alemania Occidental, Gran Bretaña y Estados Unidos. El hallazgo fundamental es que la burocracia es una institución crucial en la formulación y ejecución de las políticas de todos estos gobiernos, aunque no siempre en la forma que Weber previó. Page está interesado en las posibilidades de una democracia más plural que

¹⁸ A. Giddens, *Capitalism and Modern Social Theory*, Londres, Cambridge University Press, 1971.

¹⁹ S. H. Udy, "Bureaucratic Elements in Organization: Some Research Findings", en *American Sociological Review*, núm. 23, 415-418, 1958.

²⁰ E. B. Portis, *Max Weber and Political Commitment*, Filadelfia, Temple University Press, 1986.

²¹ M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5a. ed., Tübingen, J. C.B. Mohr, 1972.

²² Page, *op. cit.*

funcione eficazmente en los sistemas políticos contemporáneos dominados por la burocracia. Todos los elementos del poder burocrático previstos por Weber pueden no darse tal y como él los planteó, pero dicho poder parece estar presente.

Para los estadounidenses, Woodrow Wilson es una figura más accesible que Weber como autor de ideas sobre la relación entre política y administración. Al escribir en la tradición reformista estadounidense (que buscó minimizar la manipulación política de los programas de las entidades públicas), Wilson argumentó en favor de la separación entre política y administración. Sin embargo, no intentaba aplicar principios democráticos adecuados, sino más bien recalcar la necesidad de un margen de acción más independiente para los administradores profesionales.²³ A diferencia de algunos políticos posteriores que han hecho notar las acciones entorpecedoras y destructivas de los funcionarios públicos, Wilson quería remover a los diletantes de los lugares centrales a fin de asegurar un espacio para que los profesionales realizaran su trabajo en el gobierno de manera más eficiente. Según la concepción wilsoniana de buen gobierno, el interés público no se alcanza mediante los procesos electorales ni las instituciones políticas partidarias, sino que surge de una administración eficiente y de la burocracia pública. Mientras que Page se pregunta si el gobierno burocrático permite que el público se involucre lo suficiente, Wilson consideró que la sociedad estaría mejor servida si los ciudadanos, sus representantes y, sobre todo, sus grupos de interés, pudieran ser separados de la mayoría de los procesos relacionados con la elaboración de las políticas públicas.

Muchos académicos y políticos posteriores a Weber y Wilson han sido menos optimistas con respecto a las capacidades de la burocracia pública, o se han ocupado más de otros aspectos de la democracia. En consecuencia, la mayoría de quienes han discutido la separación entre política y administración tienden a hacerlo con el fin de impedir la dominación burocrática. Sin embargo, aun estas primeras obras parecen estar luchando por detener la burocratización casi inevitable del proceso político. Estos autores no pretendían despreciar las capacidades de la burocracia (como ha sucedido con los políticos más recientes); antes bien, argumentaron sobre una base normativa a favor de un papel adecuado para los funcionarios políticos elegidos democráticamente.²⁴

²³ J. W. Doig, "If I See a Murderous Fellow Sharpening a Knife Cleverly...", en *Public Administration Review*, núm. 43, 292-304, 1983.

²⁴ C. S. Hyneman, *Bureacracy in a Democracy*, Nueva York, Haper, 1950.

EL ESTADO ADMINISTRATIVO

Sin pretender desarrollar una historia completa de la administración pública, el siguiente grupo de teóricos que merece ser mencionado en relación con el poder burocrático sobre la política pública es el que desarrolló el concepto de un "Estado administrativo" y se ocupó del papel de la democracia dentro de dicho Estado, fuera éste occidental e industrializado o no.²⁵ Los académicos de este grupo rara vez trataron asuntos específicos relacionados con las políticas públicas o llevaron a cabo un análisis sistemático de los procesos inherentes a las mismas. Documentaron, sin embargo, las transformaciones fundamentales que ocurrieron en la conducción de los asuntos públicos en sus gobiernos.

Estos autores compartieron un interés común por la capacidad creciente de la burocracia pública para moldear las políticas. De hecho, el término "Estado administrativo" implica que la burocracia ha desarrollado la capacidad de dominar y dar forma a la mayor parte de la actividad que se lleva a cabo dentro del gobierno contemporáneo y, de esta manera, de moldear la naturaleza del Estado mismo. Al igual que con los viejos maestros, los intereses de los teóricos del Estado administrativo son al mismo tiempo empíricos y normativos. Describen la forma en que el papel de la burocracia se ha venido expandiendo, incluso por medios muy sutiles. Asimismo, discuten las implicaciones de la cambiante relación de la burocracia pública con el gobierno y el público. Como Wilson, no consideran completamente negativo que la burocracia haya adquirido mayor poder e influencia; lo cual casi era de esperarse pues la mayoría de estos autores provienen de las filas de la administración pública. De cualquier manera, sus opiniones resultan interesantes en virtud del alboroto hecho por políticos, periodistas y algunos sectores del público a raíz de estas transformaciones en las constelaciones del poder.

Entre las múltiples discusiones sobre el Estado administrativo, la más interesante es la ofrecida por el libro de Douglas Yates: *Bureaucratic Democracy*.²⁶ Yates argumenta que la democracia norteamericana representa un compromiso entre dos ideales: la democracia pluralista y la eficiencia administrativa. En Estados Unidos estos dos elementos han sido combinados históricamente de distintas formas para producir un sistema de gobierno complejo y algo incoherente. Desde por lo menos la era del *New Deal*, el presidente y la burocracia del poder ejecutivo se han

²⁵ F. C. Mosher, *Democracy and the Public Service*, Nueva York, Oxford University Press, 1968.

²⁶ D. Yates, *Bureaucratic Democracy: The Search for Democracy and Efficiency in American Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1982

convertido en los actores dominantes, y la eficiencia administrativa ha llegado a ser el valor (discutiblemente) supremo. Una de las actividades recurrentes y más importantes del gobierno ha sido la búsqueda de eficiencia a través de comisiones como la Brownlow, la Hoover y aun la Grace, y mecanismos como el PPBS (Sistema de planeación, programación y presupuestación), el MBO (gestión por objetivos) y el ZBB (presupuestación base cero), entre otros. En consecuencia, la tarea principal a la que se enfrenta el gobierno de Estados Unidos es asegurar la responsabilidad de la burocracia ante el control democrático,²⁷ a la vez que preservar la capacidad de tomar decisiones apropiadas. Yates identifica algunos problemas de responsabilidad, los cuales, sin embargo, continúan sin solucionarse.

INVESTIGACIÓN SOBRE LA EJECUCIÓN DE POLÍTICAS.

Después de que Pressman y Wildavsky²⁸ “descubrieron” el concepto de ejecución, éste ha tenido un gran impacto en la reflexión sobre el papel de la administración pública y su influencia sobre las políticas públicas. Por lo menos una corriente de investigadores dedicados a la ejecución, principalmente europea,²⁹ ha argumentado que la elaboración de políticas se entiende mejor al abordarla de “abajo hacia arriba”; esto es, a partir del estudio sobre cómo se ejecutan las políticas en las capas más bajas de las organizaciones. Se dice que si las directrices seleccionadas no son compatibles con los valores y los deseos de los niveles más bajos de la organización, o quizá incluso con los de los clientes, el programa está condenado al fracaso desde su inicio. En este sentido, la ejecución (y, por tanto, las perspectivas de la burocracia pública) es la mejor guía para la formulación de políticas.

Algunos autores han expresado ciertas reservas normativas y aun empíricas con respecto a la perspectiva de “abajo hacia arriba” en la elaboración y ejecución de políticas.³⁰ Sin embargo, la investigación sobre la ejecución ha señalado diferentes maneras en que la burocracia pública influye sobre los programas, incluso a través del ejercicio diario de las funciones administrativas rutinarias. En primer lugar, estos trabajos subra-

²⁷ J. E. Gruber, *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1987.

²⁸ J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press, 1974.

²⁹ B. Hjern y C. Hull, “Implementation Research as Empirical Constitutionalism”, en *European Journal of Political Research*, núm. 10, 105-115, 1982.

³⁰ S. H. Linder, “A Design Perspective on Implementation Research: The Fallacy of Misplaced Precision”, en *Policy Studies Review*, núm. 6, 459-475, 1987.

yan que una política es lo que realmente sucede y no el programa nominal escrito en una hoja de papel. La ejecución y las acciones de las capas inferiores de las organizaciones públicas definen las sustancia de las políticas. Algunos estudios han demostrado el poder de quienes realizan las tareas aparentemente más humildes en las agencias públicas³¹ pero la perspectiva de la ejecución hace resaltar el poder burocrático, y destaca la manera en que las organizaciones lo ejercen sistemáticamente sobre el gobierno. Es más, el método de la ejecución subraya la importancia de una estructura administrativa adecuada para llevar a cabo un programa determinado. Este objetivo no significa que las necesidades y las motivaciones de la administración deban determinar la elección de una línea de conducta determinada (como afirman algunas de las versiones más extremas de los estudios sobre ejecución), sino que los dos componentes de las políticas deben estar estrechamente vinculados.³²

El problema con los estudios sobre la ejecución es que, después de asegurar que ésta es importante, no tienen más que agregar.³³ La investigación sobre este conjunto de temas señala algunas verdades incuestionables sobre el poder de las capas inferiores de las organizaciones públicas, pero no puede hacer otras contribuciones intelectuales. Es interesante hacer notar que una de las maneras de acercarse al problema de la ejecución, aquella denominada los "horrores de la guerra"³⁴—que es la que tiene menos pretensiones intelectuales—, posiblemente ha sido la más útil con respecto al análisis sistemático de la influencia de la burocracia pública sobre las políticas públicas. Este enfoque desarrolla una lista de los múltiples impedimentos que enfrentan los gobernantes (los funcionarios de carrera tanto como los electos) cuando intentan poner sus programas en marcha.³⁵ Por tanto, está relacionado con los estudios del gobierno partidario que asientan los numerosos impedimentos que los líderes políticos elegidos enfrentan al realizar sus programas.³⁶ En ambos casos, la mayoría de los impedimentos surgen dentro de la burocracia.

³¹ F. G. Almond y H. D. Lasswell, "Agressive Behaviors by Clients Toward Public Relief Administrators", en *American Political Science Review*, núm. 28, 643-654, 1934.

³² R. Hoppe, H. de Graaf y A. van Dijk, "Implementation Research and Policy Design: Problem Tractability, Policy Theory, and Feasibility Testing", en *International Review of Administrative Sciences*, núm. 53, 581-604, 1987.

³³ P. Sabatier, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research", en *Journal of Public Policy*, núm. 6, 21-48, 1986.

³⁴ S. H. Linder y B. G. Peters, *op. cit.*

³⁵ C. Hood, *The Limits of Administration*, Nueva York, Wiley, 1976. (1964; 1979; y Friedberg, 1980)

³⁶ R. Rose, *The Problem of Party Government*, Londres, Macmillan, 1974.

documented from government.

cia misma. Aunque ciertamente la investigación de algunos sociólogos europeos (principalmente franceses) no está identificada con los estudios sobre la ejecución, ellos han intentado comprender la distribución del poder dentro de las organizaciones y las redes que se establecen entre éstas. El más destacado de ellos es Michel Crozier,³⁷ pero también son importantes Dupuy, Worms, Gremion y Thoenig. Como lo hacen algunos analistas de la ejecución, estos académicos encuentran que el poder burocrático (en términos de la capacidad de resistir la autoridad formal) está diseminado a través de los distintos niveles de la organización y no concentrado en la cúpula. Esto los lleva a percibir la dinámica de las organizaciones de una manera similar a la perspectiva de la ejecución de "abajo hacia arriba".

Crozier y sus discípulos presentan un contraste interesante con respecto a otros analistas de la administración pública en Francia, quienes ponen el énfasis en el poder del ápice de la pirámide organizacional, es decir, los *grand corps*.³⁸ La escuela de Crozier contrasta aún más con los que señalan que el poder burocrático se encuentra centralizado; en el sistema de Crozier, lo "periférico es central". Mientras que los niveles superiores de las organizaciones ejercen un poder amplio y visible, incluyendo aquel que se extiende a la sociedad, Crozier y otros consideran el grado en que ese poder está limitado por las características de la sociedad francesa y la reticencia de muchos miembros de las organizaciones para aceptar la autoridad política.³⁹ En suma, se percibe el mismo contraste que observamos entre las escuelas de "arriba hacia abajo" y de "abajo hacia arriba" de los estudios sobre la ejecución. El contraste se encuentra entre aquellos que perciben que el poder se ejerce mediante estructuras formales con la esperanza de que las órdenes serán obedecidas, y aquellos que perciben un considerable poder aun en los miembros de las capas más bajas de la organización, aunque sea sólo para evitar el control de los de arriba. En dicho sistema cultural y organizacional, la administración pública está realmente fragmentada.⁴⁰

Lo que distingue a Crozier y su escuela de estudios administrativos de la escuela sobre la ejecución de "abajo hacia arriba" es el elemento normativo. Crozier parece tener un concepto normativo de "arriba hacia abajo" en relación con la toma de decisiones dentro de las organizaciones, aunque entiende que el funcionamiento real de éstas pueda ser dife-

³⁷ M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.

³⁸ E. N. Suleiman, *op. cit.*

³⁹ M. Crozier, *op. cit.*, pp. 214-217.

⁴⁰ F. Dupuy y J. C. Thoenig, *L'Administration en Miettes*, París, Fayard, 1985.

rente. La pregunta que surge de este método es cómo diseñar organizaciones que puedan funcionar efectivamente en un mundo de demandas contrastantes e incluso contradictorias de centralización y descentralización, y de autoridad y discrecionalidad. Una respuesta es que éstas no pueden diseñarse bajo criterios de consistencia lógica; otra podría ser que el mundo de la ejecución genera tensiones en cualquier parte y no sólo en Francia. Con frecuencia, las organizaciones enfrentan un número de demandas competitivas y conflictivas y deben desarrollar sus propias estrategias para resolver las contradicciones que surjan.

ELECCIÓN PÚBLICA

Otra metodología que vincula a las organizaciones públicas con las políticas públicas se encuentra entre los académicos cautivados por modelos económicos aplicados a la política y a las organizaciones. Estos modelos están comúnmente asociados al trabajo de Niskanen⁴¹ y los numerosos seguidores de su método.⁴² Muchos de los problemas empíricos y teóricos que se relacionan con este método han sido analizados en otros trabajos.⁴³ La elección pública continúa siendo, sin embargo, una manera ordenada de abordar el problema del papel de la burocracia pública en la elaboración de políticas.

El planteamiento de la elección pública señala que el papel de la burocracia es dominante, especialmente en el crecimiento del gasto público. Asimismo, considera que los organismos burocráticos deberían ser capaces de maniobrar mejor o incluso engañar a sus "patrocinadores políticos", y de conseguir muchos más recursos de los que realmente necesitan para completar sus misiones. Para este método, las políticas públicas mismas no son el fin del proceso de toma de decisiones, sino un medio para lograr la expansión burocrática y/o la autoconservación. La expansión puede servir a los intereses de la organización⁴⁴ o a los intereses de los ejecutivos,⁴⁵ pero el crecimiento será el objetivo. Así, las

⁴¹ W. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

⁴² T. E. Borchering, *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, Duke University Press, 1977.

⁴³ B. G. Peters y B. W. Hogwood, "The Death of Immortality: Organizational Change in the US Federal Bureaucracy, 1933-1982", en *American Journal of Public Administration*, núm. 18, 119-133, 1988; C. Hood, M. Huby y A. Dunsire, "Do British Central Government Departments Measure Up to the Budget/Utility Theory of Bureaucracy?", en *Journal of Public Policy*, núm. 4, 1984.

⁴⁴ A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown, 1967.

⁴⁵ W. Niskanen, *op. cit.*

políticas son el medio para justificar los presupuestos, y la selección entre políticas alternativas se hará con el fin de maximizarlos. Por ejemplo, se considera que, dejada a su arbitrio, la burocracia siempre propondrá programas intensivos en mano de obra como un medio de maximizar tanto su empleo como su presupuesto.⁴⁶

Sin embargo, al igual que los estudios sobre la ejecución, una vez que han aseverado lo anterior, ¿cuál sería el siguiente paso?, ¿qué predicciones comparativas pueden ser hechas desde este sistema que no puedan hacerse desde ningún otro? Una de las predicciones podría ser que la posibilidad de la organización para expandirse sin control se reduce en situaciones donde el "patrocinador" tiene una capacidad de decisión más independiente. Sin embargo, el modelo se desarrolló para Estados Unidos, que tiene un poder legislativo autónomo y bien dotado de personal.⁴⁷ Si el modelo funciona en Estados Unidos, a pesar de las objeciones, uno sólo puede suponer que también funcionará en otros lados.⁴⁸ Los modelos de poder burocrático que se han desarrollado dentro de esta tradición al parecer no están suficientemente matizados para permitir análisis comparativos de importancia.

ENFOQUES EMPÍRICOS

Además de todos los ejercicios analíticos descritos arriba, existen estudios empíricos importantes sobre las élites administrativas. El ejemplo más representativo de este género es el trabajo de Aberbach, Putnam y Rockman,⁴⁹ y su apreciación sobre el concepto que los burócratas y los políticos tienen de su papel en la elaboración de políticas. El trabajo de Heclo⁵⁰ sobre el "gobierno de los extranjeros" en Washington tiene una forma bastante similar de abordar el papel de los funcionarios de carrera en el proceso político.⁵¹ Aunque estén menos relacionados con la investi-

⁴⁶ W. Orzechowski, "Economic Models of Bureaucracy: Survey, Extensions and Evidence", en T. E. Borcharding, ed., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham, Duke University Press.

⁴⁷ R. B. Ripley y G. A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, 4ª ed., Chicago, Dorsey, 1987.

⁴⁸ C. Hood, M. Huby y A. Dunsire, *op. cit.*

⁴⁹ J. D. Aberbach, R. D. Putnam y B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge, Harvard University Press, 1981.

⁵⁰ H. Heclo, *A Government of Strangers*, Washington, D.C., Brookings, 1977.

⁵¹ J. P. Olsen, *Organized Democracy*, Oslo, Universitetsforlaget, 1983; T. Anton, *Administered Politics: Elite Political Culture in Sweden*, Boston, Martinus Nijhoff, 1980.

gación empírica, Nakamura y Smallwood⁵² y Peters⁵³ se ocupan también de muchos puntos similares acerca de las relaciones entre los funcionarios de carrera y los políticos. Todo el conjunto de trabajos arriba mencionado ha identificado dos grupos cruciales de actores en el proceso de elaboración de políticas y ha tratado de entender cómo se influyen recíprocamente. Todos plantean, ya sea de manera explícita o implícita, la misma pregunta de quién mantiene realmente el poder durante la elaboración de los programas.

Estos estudios empíricos han contribuido de manera significativa al análisis del proceso de elaboración de políticas en las democracias industriales, pero comparten también algunas deficiencias inherentes. No han sido todavía capaces de demostrar cómo actúan conjuntamente los funcionarios de carrera y los políticos en la ejecución de los programas; sólo señalan lo que cada grupo considera que debe ser su propio papel y el papel del otro grupo. El grado de correspondencia entre estos papeles⁵⁴ es importante para el funcionamiento de la democracia, pero no existe suficiente información de lo que realmente sucede. Estos enfoques describen, de manera interesante e importante, a los individuos y sus creencias, pero no describe de igual manera los *sistemas* de interacción y de elaboración de políticas. Podemos suponer que los individuos en cuestión se comportarán de manera consistente con sus actitudes, pero la toma de decisiones en situaciones complejas puede involucrar un conjunto de motivaciones tan complicadas y cruzadas que cualquier sistema simple de actitudes puede no ser un buen mecanismo de predicción.

Al tratar con un proceso de toma de decisiones dentro de una organización compleja, con múltiples actores y motivos, podremos tener ciertos datos de cómo algunas de las capas superiores de las organizaciones perciben sus papeles, pero tendremos mucho menos información de cómo los ejecutan las capas inferiores. Ningún estudio, en particular los que emplean entrevistas extensas como las del enfoque de élites, puede abarcarlo todo. Esta observación tiene como objetivo señalar lo que queda por hacer más que apuntar las deficiencias significativas de lo que se ha trabajado. Aunque resulte difícil adquirir la metodología y lograr un acceso directo a la interacción, ésta es fundamental para entender cómo se ejercita el poder.

⁵² R. T. Nakamura y F. Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, Nueva York, St. Martin's, 1980.

⁵³ B. G. Peters, "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking", en J. E. Lane, ed., *Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Sage, 1987.

⁵⁴ D. C. Searing, *Roles, Rules and Reasons: A Little Political Behavior for the New Institutionalism*. Presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, 1988.

UNA REVISIÓN SOBRE EL GOBIERNO BUROCRÁTICO

Aunque la discusión anterior parecería profundamente crítica de algunos de los métodos de estudio sobre la burocracia y la elaboración de políticas, el propósito es más constructivo. La intención es no sólo señalar lo que se ha trabajado en las obras existentes, sino también destacar las preguntas sin respuesta sobre la relación entre burocracia y políticas públicas. Una vez más, existe un material descriptivo amplio, pero pocos trabajos analíticos y teóricos que organicen los conocimientos. En particular, no tenemos un marco de referencia para estimar las contribuciones de la burocracia a las políticas públicas.

Parte de mis primeros trabajos pretendían avanzar en este sentido. Desde que escribí en 1981 "El problema del gobierno burocrático", en muchas democracias industrializadas el gobierno ha modificado sustancialmente su forma de comportamiento. Esto es más claro en el nivel de las apariencias, cuando se anuncian espectaculares cambios en las políticas (aunque en realidad éstos no sean tan espectaculares como las declaraciones). Sin embargo, también es cierto en cuanto a la forma en que el gobierno se comporta y el papel del servicio civil permanente dentro de él.⁵⁵ Los cambios en la burocracia suelen ser mucho más perdurables que las continuas variaciones en los presupuestos o los programas. Ciertamente, se podría argumentar que en los años ochenta algunos líderes hicieron cambios en la maquinaria del gobierno de sus países que difícilmente podrán ser modificados en las próximas décadas. En virtud de que estas transformaciones están íntimamente vinculadas con el poder político y con la habilidad que tenga un gobierno electo para influir en las políticas de manera más eficiente, éstas podrían no ser rectificadas en un futuro previsible.

Tanto los cambios programáticos como aquellos más perdurables de la administración en el gobierno fueron impulsados por los representantes de una nueva ola ideológica dentro de los gobiernos democráticos. Mientras que la mayoría de estos "nuevos ideólogos" son de derecha (Reagan y Thatcher como los más claros, pero no los únicos ejemplos), algunos son de izquierda. Sin embargo, ambos extremos han buscado un control más fuerte sobre el gobierno, así como la ruptura del consenso sobre el "Estado benefactor de economía mixta" que caracterizó la política pública en las democracias industrializadas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Más aún, las justificaciones para alejarse del *statu quo*

⁵⁵ P. Aucoin, "Administrative Reform in Public Management", en *Governance*, núm. 3, 115-137, 1990.

han sido más discursivas que prácticas; además de ser consideradas como efectivas, las políticas adoptadas se justifican por ser las correctas y apropiadas. Quizá en mayor medida que en los anteriores gobiernos en el poder, estos líderes perciben a la burocracia, si no como un actor hostil, al menos resistente al cambio y a la imposición de una nueva agenda política. En consecuencia, constituyen una fuerza que debe ser conquistada o refrenada a fin de llevar a la práctica esa nueva agenda.

EL MODELO BÁSICO

El modelo básico utilizado para entender las posibilidades del “gobierno burocrático” se deriva del análisis de Richard Rose⁵⁶ acerca de las posibilidades del gobierno de partido. Rose investigó la capacidad de los políticos electos (en Gran Bretaña) para influir las políticas públicas al asumir el poder. Esto implica, a su vez, que los electores puedan ejercer alguna influencia sobre las políticas que se pondrán en práctica después de una elección. Si funciona la democracia, entonces las políticas adoptadas por un gobierno tienen que parecerse, en alguna medida, a las políticas que los electores pensaron que estaban “comprando” en la elección. Los resultados de la investigación de Rose no fueron muy optimistas en relación con la capacidad de los gobiernos electos para lograr los cambios que prometieron en sus campañas electorales. Sin embargo, el trabajo de Rose fue escrito antes de que la señora Thatcher llegara al poder y demostrara, para sorpresa de la mayoría y consternación de muchos, la capacidad para adoptar y poner en marcha políticas acordes con lo que había anunciado. No obstante, incluso Thatcher fue incapaz de dar cumplimiento a todos los cambios que tanto ella como sus asesores consideraron fundamentales.⁵⁷

Resulta particularmente interesante que Rose descubriera que la burocracia pública era un impedimento importante para que los funcionarios electos proporcionaran al público un tipo particular de gobierno. En Gran Bretaña, más que en otros países, ocurre que un número relativamente pequeño de funcionarios electos se enfrenta a un servicio civil numeroso, con un nivel elevado de educación, experimentado y sólidamente establecido en sus plazas. Los ministros encuentran dificultad para

⁵⁶ R. Rose, *op. cit.*

⁵⁷ J. Rogaly, “Mrs. Thatcher Knows How Far I Too Far”, *Financial Times*, 22 de abril de 1988. En muchas ocasiones parecería que la “ley de reacciones anticipadas” de Friedrich tenía lugar; las reformas más radicales fueron sacadas de las agendas y se favorecieron cambios más moderados aunque significativos.

alterar los procedimientos que el servicio civil ha establecido para llevar a la práctica las políticas. Esto obliga a preguntarse si el país está gobernado por la burocracia antes que por los funcionarios electos; éste es un cuestionamiento que se ve reforzado por comentarios a la vez serios y jocosos sobre el servicio civil.⁵⁸ Esta clase de preguntas surgen también en relación con el poderoso papel que tiene la burocracia pública en la elaboración de programas en otros sistemas políticos democráticos. De ahí que sea muy importante evaluar el "gobierno burocrático" tanto en Gran Bretaña como en cualquier otro sistema político. La evaluación incluye igualmente la realidad de las afirmaciones acerca de un dominio de la burocracia sobre las políticas como algunas ideas sobre la forma que tomarían las políticas en manos de los regímenes burocráticos.

Muchas de las preguntas que se pudieran hacer respecto a la capacidad de un partido político para gobernar también se podrían hacer con respecto a la burocracia pública. Sería muy difícil que cualquier cambio constitucional saliera de las profundidades de las oficinas ubicadas en los edificios de Whitehall, Independence Avenue o Karlavagen. El problema es saber cuál es la capacidad de la burocracia para imponer sus propios valores e ideas sobre los programas a la luz de presiones contrarias ejercidas por los funcionarios electos y, hasta cierto grado, por el público. La ausencia de una base electoral es, a la vez, la fortaleza y la debilidad de los esfuerzos de la burocracia. Al tiempo que reduce su legitimidad en un gobierno democrático, le proporciona estabilidad e inmunidad para ciertas presiones. El dominio burocrático sobre la política no derivaría de una sola decisión, sino de la acumulación gradual de poder y de autoridad para la realización de políticas.

La "burocracia" no es de ninguna manera una institución coherente y unificada. En la mayoría de los países industrializados es una suma de muchas organizaciones del sector público. Estas organizaciones y sus miembros rara vez actúan concertadamente, con excepción, quizá, de los casos que afectan sus remuneraciones o prestaciones. Las ideas y valores que las organizaciones burocráticas defienden tienden a circunscribirse a sus propias áreas y no son ideologías complicadas que traten de dar cuenta de las políticas en general. La característica fundamental de cualquier gobierno burocrático probablemente sería la ausencia de la coordinación entre los programas y un gobierno en "direcciones no consensuales".⁵⁹ Más aún, la lucha de los gobiernos conservadores contra

⁵⁸ J. Lynn y A. Jay, *Yes, Minister*, Londres, BBC, 1984; P. Hennessy, *Whitehall*, Londres, Secker and Warburg, 1989.

⁵⁹ B. G. Peters, "The Problem of Bureaucratic Government", *Journal of Politics*, 43, 56-82, 1981.

esta dispersión de ideas sobre las líneas de conducta de las entidades públicas ha sido el *Leimotif* de los cambios institucionales y programáticos en muchos gobiernos durante la década de los ochenta. En un gran número de sociedades industrializadas el viejo conflicto entre "rojo *versus* experto" se ha convertido en uno entre "azul *versus* experto", aunque permanece la misma disputa sobre quién tiene la capacidad de decisión. Todavía persiste el conflicto entre aquellos que quieren imponer una concepción más ideológica de la "buena política" en el gobierno contra aquellos que desean manejar los programas sobre una base técnica más restringida.

El "gobierno burocrático" no implica cambios constitucionales o declaraciones de triunfo. Implica, más bien, que la principal fuerza motor del gobierno y las políticas no se encuentra en los parlamentos y los funcionarios políticos sino en el servicio civil de carrera. Seguiría existiendo este asunto de elegir a los gobernantes, aunque la función de los parlamentos estaría reducida a un "proceso de simple registro" de las decisiones tomadas en algún otro lado.⁶⁰ El contenido técnico de la política y el volumen de asuntos sobre los cuales los gobiernos modernos deben decidir saturan la capacidad para gobernar eficazmente de las, por ahora, rebuscadas instituciones y rutinas operativas. El tiempo y energía que se requiere para la política de masas, así como la trivialización creciente que han hecho de ésta los medios masivos de información, pueden inhibir aún más la capacidad para gobernar de los parlamentos y los primeros ministros. El dominio burocrático sobre la política puede surgir simplemente de la incapacidad de otras instituciones para responder a las demandas de orden y gobierno de sus sociedades. Si por un momento podemos asumir que en efecto esto ocurre, cabe preguntarse, entonces, qué podría hacer dicho gobierno y cuáles serían sus implicaciones.

El modelo de gobierno burocrático que proponemos (de nuevo derivado de Rose) contiene seis elementos fundamentales. Para poder afirmar que la burocracia proporciona a su sociedad esa mercancía denominada "gobierno", debe:

1. Elaborar los objetivos políticos que van a realizarse.
2. Apoyar tales objetivos por medio de la especificación de los medios plausibles para conseguir los fines deseados.
3. Tener alguna competencia sobre la distribución de los recursos.
4. Tener una presencia suficientemente numerosa en las posiciones más importantes dentro del régimen.

⁶⁰ Grosser, citado en M. Dohan, *The Mandarins of Western Europe*, Nueva York, Wiley, 1975.

5. Poseer las habilidades necesarias para manejar grandes organizaciones burocráticas.

6. Otorgar una alta prioridad a la ejecución de políticas diseñadas para alcanzar las metas propuestas.

Objetivos políticos. Lo primero que debe hacer cualquier equipo que va a gobernar es saber qué quiere hacer; el planteamiento de metas es un componente crucial, aunque a veces ignorado, del proceso político. Las metas no surgen de la nada sino que se derivan de las ideas y de la experiencia de los actores clave que las proponen. En este caso, nos interesa la forma en que éstas surgen dentro de la burocracia pública. Como se mencionó en párrafos anteriores, el planteamiento de las metas que emane de la burocracia será estrecho y parcial y tenderá a ubicarse dentro de un área restringida de las políticas públicas. Esto contrasta con el planteamiento que se hace de ellas dentro de ideologías generales que abarcan diferentes áreas y preocupaciones.

Los objetivos burocráticos para las políticas públicas pueden ser de dos clases: "suaves" y "duros". Por objetivos suaves entendemos la tendencia de las organizaciones a continuar lo que hasta ese momento han venido haciendo y a proteger el *statu quo* de posibles amenazas. Esta protección no es necesariamente inercial y egoísta, sino que puede estar basada en una sincera creencia de que el *statu quo* representa la mejor forma de enfrentar un problema de política particular. Las ideologías "duras" son las formadas por las ideas de cambio de las agencias y pretenden modificar de manera significativa la naturaleza de las políticas públicas en su área gubernamental. Estas ideologías, aunque están comprometidas con el cambio, estarán definidas en términos más o menos estrechos e inmersas en asuntos de política pública específicos.

Como en el modelo del "bote de basura",⁶¹ la práctica define las metas de las dependencias burocráticas, en lugar de que sean las metas las que determinen la política pública. En un ámbito con estas características, "lo que es, es bueno". Esto es así no sólo porque el ser humano necesita justificar sus propias preferencias más allá de su utilidad práctica, sino también como consecuencia de las presiones de la clientela política. Las presiones de la clientela pueden transmitirse a través de los legisladores y otros actores políticos con un interés en la continuación de los programas existentes. El problema al que se ha enfrentado esta versión ideológica "suave" de las agencias en los años ochenta es que los líderes políticos han abanderado ideologías más amplias y han manifestado un creciente gusto por entrar en conflicto con las organizaciones

⁶¹ Cohen, March y Olsen, *op. cit.*

respecto a las metas. Mientras que en un tiempo resultó suficiente la defensa fehaciente del *statu quo* para asegurar la permanencia y prosperidad de una oficina gubernamental, las épocas de mayor actividad ideológica crean la necesidad de que se elaboren argumentos más sólidos sobre la utilidad de los programas, su lógica y los valores que los justifican. Por ejemplo, las permanentes luchas del Servicio de Salud Nacional en Gran Bretaña representan un conflicto entre una ideología que defiende una forma mejor y más humana de proporcionar los servicios médicos y una ideología que considera que la prestación de servicios debe integrarse a la lógica del mercado en la medida de lo posible.

Algunas transformaciones que se han dado tanto en los programas institucionales como en el medio político han debilitado la defensa de las ideologías burocráticas "suaves". Primero, se ha acentuado la tendencia de los líderes políticos a emplear sus propios equipos para dirigir las organizaciones públicas, en vez de confiar en los funcionarios de carrera, o a usar una "prueba de papel de tornasol" para medir la confianza política e ideológica de los funcionarios de carrera a la hora de delegarles alguna responsabilidad significativa. La politización del servicio civil parece convertirse en un fenómeno prácticamente mundial,⁶² incluso en sociedades que se habían enorgullecido de un servicio civil imparcial y virtualmente apolítico.⁶³ Es posible que existan dificultades para que el personal externo a las organizaciones logre efectividad en estos contextos, pero resulta difícil para las organizaciones seguir anteponiendo sus argumentos y políticas de *statu quo* cuando la dirección de la entidad es asumida por líderes que tienen la clara intención de modificar los programas. En Francia, por ejemplo, la nueva élite socialista que asumió el poder con Mitterand se propuso modificar las políticas en aspectos fundamentales e involucrarse directamente en esos cambios.⁶⁴

Un segundo punto, aunque relacionado, es que las comunidades de personas que se forman alrededor de las organizaciones y programas públicos son muy amplias e incluyen representantes de casi cualquier posición política. De hecho, esos representantes tienen credenciales profesionales y/o académicas para manejar o asesorar una organización pública. Heclo⁶⁵ fue el primero en advertir el surgimiento de una serie

⁶² F. Meyers, *La Politisation de l'Administration*, Brussels, Institut International des Sciences Administratives, 1985.

⁶³ F. F. Ridley, "Politics and the Selection of Higher Civil Servants in Britain", en F. Meyers, *op. cit.*

⁶⁴ A. Stevens, "L'Alternance and the Higher Civil Service", en P. G. Cerny y M. A. Schain, eds., *Socialism, the State and Public Policy in France*, Londres, Frances Pinter, 1985.

⁶⁵ H. Heclo, *op. cit.*

de temas relacionados entre sí y la oxidación de los viejos "triángulos de acero". En lugar de arreglos aislados y muy cohesionados, ha surgido una gran variedad de grupos menos integrados e interesados en los programas de las entidades públicas, formados por un gran número de expertos con distintos puntos de vista sobre las líneas de conducta a seguir. Un fenómeno de particular importancia en Estados Unidos ha sido la aparición de *think tanks* de derecha, tales como la Heritage Foundation y el Cato Institute, que ofrecen un tipo muy diferente de asesoría a la que daba, por ejemplo, el American Enterprise Institute, una organización republicana moderada. En Gran Bretaña se ha dado un fenómeno similar con la creación del Instituto Adam Smith. Los grupos que quieren conservar el *statu quo* han perdido el dominio de este conjunto de organizaciones, las cuales están más abiertas a nuevos conceptos e ideas. Los grupos interesados en la orientación de las políticas públicas se van construyendo alrededor de ciertos líderes o "empresarios" de políticas que ofrecen al público y a otros políticos versiones particulares sobre cuál sería el futuro de los programas.⁶⁶ Esto permite que los políticos puedan elegir asesores *expertos* en una escala sin precedentes y romper el monopolio de las dependencias sobre la asesoría y las ideas respecto a las políticas. En estas circunstancias no hay una verdadera competencia entre el compromiso ideológico y la destreza; la cuestión se reduce a la selección de los mejores expertos.

Otro aspecto que ha "oxidado" los triángulos de acero ha sido la proliferación de múltiples grupos de interés con ideas divergentes acerca de la orientación que deben tener algunas políticas públicas específicas. Esto contrasta con el dominio de un solo grupo, que generalmente está cercano a la agencia en cuestión y a su ideología "suave", sobre un programa. Este proceso está vinculado al desarrollo de fuentes alternativas de expertos. Los grupos de interés permanecen activos incluso si sus miembros no son promovidos a puestos de liderazgo en la dependencia. El conjunto de agrupaciones interesadas en la orientación de los programas públicos puede incluir grupos comprometidos en una línea de acción en particular o grupos con un interés público más amplio y que discuten sobre una gran variedad de temas.⁶⁷ Aunque este fenóme-

⁶⁶ T. R. Marmor y P. Fellman, "Policy Entrepreneurship in Government: An American Study", *Journal of Public Policy*, núm. 6, 225-254, 1986; E. Lewis, *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*, Bloomington, Indiana University Press, 1984.

⁶⁷ A. S. McFarland, "Public Interest Lobbies and Minority Faction", en A. J. Cigler y B. A. Loomis, eds., *Interest Group Politics*, Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1983.

no se manifiesta de manera más evidente en Estados Unidos, algo similar se puede encontrar en otras partes del mundo. En la mayoría de los países industrializados la burocracia tendrá cada día más dificultades para seguir actuando sin cuestionamientos como lo ha venido haciendo.⁶⁸ Los grupos de interés que no están vinculados a las dependencias pueden defender posiciones alternativas al *statu quo* y estarán dispuestos a interferir en las relaciones burocráticas a fin de introducir sus puntos de vista en la elaboración de políticas públicas. En consecuencia, representan un reto importante para las dependencias y para la permanencia de sus políticas actuales.

Las redes que se desarrollan alrededor de las entidades públicas incluyen distintas partes de la burocracia así como varios grupos de interés. Uno de los peligros para un gobierno dominado por sus dependencias burocráticas es que la proliferación de programas y organizaciones producirá incoherencia y traslapes. Una manera de contrarrestar esta tendencia es la creación de comités de asesores y de procedimientos que incluyan representantes de otras dependencias. Los comités consultores de los ministerios escandinavos, por ejemplo, incluyen representantes de otros ministerios.⁶⁹ Asimismo, los complicados niveles de coordinación en el gobierno francés⁷⁰ controlan la tendencia de las dependencias burocráticas a perseguir su propia visión del interés público.

Finalmente, la disminución de los ritmos de crecimiento en la mayoría de los países industrializados afecta la capacidad de las organizaciones en el gobierno tanto para impulsar nuevos programas como para mantener sus viejos programas como antaño. En varios países este estancamiento interactúa con los cambios en la ideología de los líderes políticos para producir resistencia a los nuevos programas e impulsar ataques a muchos de los existentes. En estas circunstancias, la mera existencia de un programa ha dejado de ser una justificación suficiente para su prolongación. Algunas dependencias gubernamentales realizan acciones preventivas como la supresión de aquellos programas que creen que pueden eliminar antes de que peores recortes sean impuestos desde afuera. Otras dependencias se adelantan solicitando un mayor presupuesto, en el entendido de que una negativa de aumento podría interpretarse como un recorte. Cualquier forma que estas estrategias puedan adoptar, el *statu quo* es rara vez una alternativa.

⁶⁸ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development), *Consumer Politics in OECD Member Countries*, París, OECD, 1983.

⁶⁹ L. N. Johansen y O. P. Kristensen, "Corporatist Traits in Denmark, 1946-76", en G. Lehmbruch y P. C. Schmitter, eds., *Patterns of Corporatist Policymaking*, Londres, Sage, 1981.

⁷⁰ J. Fournier, *Le Travail Gouvernemental*, París, Dalloz, 1987.

Medios plausibles para obtener los fines. Este aspecto del proceso de elaboración de políticas debería ser el punto donde la burocracia tuviera más posibilidades de influir y controlar las políticas reales. Si hoy en día las personas ajenas a la burocracia pueden competir en destreza con ella, difícilmente pueden ser capaces de competir en el manejo adecuado de los procedimientos gubernamentales. Éstos, sin embargo, pueden no ser un elemento de control tan importante como lo fueron en otro momento. Primero, muchos de los procedimientos que quedan bajo el control de las dependencias están vinculados de varias maneras con las metas específicas de los programas y si esas metas se juzgan inválidas, también los procedimientos y el poder que implican se invalidan. Por ejemplo, un gobierno que decide privatizar y desregular una buena parte de su actividad pública volverá innecesarios los procedimientos que permitían el funcionamiento de los servicios públicos. Peor aún, esos procedimientos se convierten en símbolos de (supuesta) ineficiencia e intrusión del sector público. En la medida en que más gobiernos con distintas ideologías y con diversos grados de desarrollo socioeconómico⁷¹ se inclinan por la privatización y la desregulación, los procedimientos pueden convertirse en el cuello de botella de la burocracia y reducir en vez de incrementar su influencia en el gobierno.

El tema recurrente de la eficiencia en el gobierno se asocia con el nuevo énfasis en los mecanismos privatizados para la prestación de servicios y el intento por hacer funcionar al gobierno de manera similar al sector privado.⁷² Los esquemas para mejorar la calidad de la acción gubernamental conllevan un conjunto de amenazas potenciales para la posición e influencia de la burocracia pública. La principal amenaza es que las dependencias públicas no sean ya capaces de utilizar los procedimientos para preservar e impulsar sus propias opciones respecto a las políticas. Al contrario, tendrán que adaptarse a los nuevos mecanismos administrativos que restan importancia a sus propias opiniones y consideraciones en favor de procedimientos más dinámicos. Resulta problemático prever si tales procedimientos se traducirán en mejores políticas (como quiera que éstas se definan), pero lo que sí es cierto es que será más difícil para el servicio civil hacer uso de los procedimientos a fin de lograr las políticas que desean.

Además de la reducción de la influencia de los procedimientos existentes, se ha introducido un conjunto de nuevos "remedios" administrativos para convertir a los decanos del servicio civil de diseñadores y

⁷¹ K. Ascher, *The Politics of Privatisation*, Londres, Macmillan, 1983; E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, Chatham House, 1987.

asesores de los programas en "simples administradores". El ejemplo más claro es el Financial Management Initiative (FMI), y sus secuelas en el Reino Unido. Estos programas de gobierno de la señora Thatcher dieron a los servidores públicos con mayor antigüedad la responsabilidad de manejar los centros presupuestales del gobierno; así, su tarea más importante pasó a ser manejar el presupuesto y no aconsejar a los ministros en la definición de las líneas de conducta.⁷³ Como se ve en este caso, una modificación del procedimiento tuvo un impacto significativo sobre la autoridad de la burocracia.

En un sentido más profundo, el poder de los procedimientos burocráticos ejercido sobre los individuos (como clientes o como adversarios) ha quedado abierto a un mayor escrutinio político y público, en detrimento de los poderosos instrumentos de control de la burocracia. Esto resulta particularmente importante si miramos los programas de las entidades públicas desde la perspectiva del hombre de la calle, y utilizamos como la medida de la política gubernamental lo que realmente pasa en los casos individuales. Con la puesta en práctica de más efectivas salvaguardas a los procedimientos y con la consecuente reducción de sus márgenes de acción, se ha minado una gran parte del poder relativo de la burocracia. Asimismo, han aumentado los decretos estatutarios para la participación pública en las decisiones políticas, que exponen las premisas de las decisiones de las burocracias al escrutinio público.⁷⁴

Finalmente, los procedimientos con los que las burocracias públicas se sienten cómodas están claramente definidos y permiten una discrecionalidad limitada. Por un lado, los trabajadores de las organizaciones públicas, como los trabajadores de cualquier organización, anhelan la oportunidad de ejercer su propio juicio y tomar decisiones. Por otro lado, sin embargo, una decisión mal tomada intimida a mucha gente, en especial cuando se trata de decisiones que afectan profundamente a los clientes. El problema para un número cada vez mayor de dependencias burocráticas es que ya no pueden definir y conceptuar tan fácilmente los problemas relativos a una línea de acción como antes. En consecuencia, los procedimientos legales resultan inadecuados o contraproducentes.⁷⁵

⁷² G. T. Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects", en F. S. Lane, ed., *Current Issues in Public Administration*, Nueva York, St. Martin's, 1986.

⁷³ S. Richards, "The FMI", en John Gretton y Anthony Harrison, eds., *Reshaping the Public Sector*, New Brunswick, Transaction Books, 1987.

⁷⁴ J. DeSario y S. Langton, *Citizen Participation in Public Decision Making*, Nueva York, Greenwood, 1987.

⁷⁵ A. W. Lerner y J. Wanat, "Fuzziness and Bureaucracy", en *Public Administration Review*, núm. 43, 500-509, 1983.

Muchos de los problemas a los que se enfrentan los gobiernos (drogas, pobreza, degradación ambiental) no cuentan con un procedimiento para su solución tan fácil como el relativo a los problemas de las pensiones, los reglamentos de los servicios públicos y la contaminación del agua a nivel local. Los procedimientos pueden ser una fuente de error y malinterpretación más que una fuente de poder, y pueden exponer a las burocracias a la crítica más que otorgarles apoyo.

Competencia para obtener los recursos. La competencia en los gobiernos partidistas está orientada hacia la obtención y retención del puesto. Los competidores en el gobierno burocrático ya tienen el puesto y probablemente no lo perderán. Su competencia se da por la obtención de recursos para llevar a cabo sus programas y, quizá, para aumentar el presupuesto y el personal. Aunque sean dudosas y simplistas las ideas sobre la expansión burocrática con fines personales —implícitas en los trabajos sobre la elección pública—,⁷⁶ la competencia burocrática por recursos es un elemento importante a considerar. Ésta puede darse por los recursos o por la autoridad legislativa para involucrarse en programas particulares, quizá a expensas de otra organización, y puede estar motivada por la necesidad de obtener ganancias personales o por un deseo sincero de servir a la clientela. En cualquier caso, existe una dinámica competitiva en la burocracia pública que afecta las características de las políticas públicas.

La competencia entre las dependencias gubernamentales tiene consecuencias negativas considerables. Una de ellas es clave para la discusión de las teorías de elección pública sobre la burocracia: la competencia producirá un crecimiento no planificado e incontrolado del gasto y del empleo públicos.⁷⁷ El otro perjuicio sustancial es que puede generar incoherencia entre los programas gubernamentales. Tal incoherencia puede ser un rasgo dominante de los gobiernos con una fuerte participación burocrática en la toma de decisiones. En virtud de que existen pocas reglas para eliminar organizaciones gubernamentales (como las que existen para los políticos mediante las elecciones partidistas), las organizaciones tienden a permanecer, incluso en el marco de una fuerte competencia.⁷⁸ De ser así, algunas de las organizaciones públicas que están en compe-

⁷⁶ W. Niskanen, *op. cit.*

⁷⁷ T. E. Borcharding, *op. cit.* No me refiero aquí al crecimiento del sector público en sí como un efecto negativo, sino sólo al crecimiento no planeado e incoherente del gasto que parece resultar.

⁷⁸ H. Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?*, Washington, DC, Brookings, 1976.

tencia directa entre sí pueden muy bien sobrevivir y aun prosperar. Aunque las organizaciones son en principio competitivas, pueden aislarse si responden a distintos comités presupuestales o a distintos ministerios y, por lo tanto, tener la posibilidad de sobrevivir. El conjunto de organizaciones que sobreviva a la competencia y las políticas que éstas representan puede parecer inconsistente para un observador externo.

La incoherencia del sector público no es un mal en sí mismo. Puede simplemente mostrar la naturaleza de la respuesta gubernamental a las múltiples demandas competitivas del entorno. En una democracia amplia y compleja, los electores rara vez tienen intereses monolíticos, y la existencia de múltiples organizaciones con programas competitivos e incluso inconsistentes puede representar un éxito democrático, no un fracaso. Es más, algunos estudiosos de los sistemas burocráticos competitivos consideran la competencia como un rasgo positivo que permite la ventilación de diferentes perspectivas y la evolución consecuente de una gama de políticas deseable.⁷⁹ Muchos políticos conservadores contemporáneos no comparten este punto de vista con respecto a la competencia, y consideran indeseable y de poco provecho mucho de lo que sucede en los complejos sistemas públicos. Tampoco es considerado como positivo por algunos teóricos, que favorecen un control y dirección más fuertes sobre las políticas.

La competencia burocrática hace resaltar el conflicto entre el control político centralizado (y las ideologías políticas afines) y la discreción de la burocracia, que caracteriza gran parte de la política burocrática contemporánea. Aun la competencia tan bien estructurada en Japón⁸⁰ parecería que deja un margen de acción sustancial para que las dependencias persigan sus propias metas, aunque en el marco de una supervisión central del presupuesto y, quizá, de algunos lineamientos generales de política. Cuando políticos con una orientación más ideológica han asumido el poder, han intentado reducir el margen de acción que las organizaciones tienen para perseguir sus propias metas. Incluso, cuando esos políticos han sido de derecha, con frecuencia han buscado eliminar cualquier redundancia evidente. Esto ha generado un clima de competencia burocrática menos favorable. De hecho, si retornamos a la justificación democrática de incoherencia y redundancia en las políticas públicas, parecería que los nuevos ideólogos de derecha y de izquierda han estado

⁷⁹ T. J. Pempel, *Policy and Politics in Japan: Creative Conservatism*, Filadelfia, Temple University Press, 1982.

⁸⁰ T. J. Pempel, "Organizing for Efficiency: The Higher Civil Service in Japan", en E. N. Suleiman, ed., *Bureaucrats and Policymaking*, Nueva York, Homes y Meier, 1984.

dispuestos a tomar decisiones redistributivas radicales (aunque algunas veces esta redistribución se dio de los pobres hacia los ricos) que anteriormente eran evitadas para favorecer a todos los grupos.

Aunque la centralización y la desaparición de la competencia sean respuestas de los líderes políticos de los ochenta, existe otra postura inclinada hacia una dramática descentralización del gobierno y la apertura competitiva de programas que habían sido monopolio suyo. Al obligar a la privatización o semi-privatización de los programas, los gobiernos han actuado bajo el supuesto de que la competencia permitirá la mejoría de los servicios prestados a menores precios. La competencia resultante no podría llamarse "burocrática", pero ciertamente coloca a los programas que pertenecieron, o pertenecen, a las dependencias gubernamentales en una situación de competencia por fondos, clientes e incluso por su propio personal.

Los actores políticos que entraron al gobierno en los años ochenta introdujeron procedimientos para reducir algunos de los efectos de crecimiento generados por la competencia burocrática sobre los presupuestos. Aunque los mecanismos varíen⁸¹ comparten el mismo propósito de ejercer control sobre el presupuesto, limitar el gasto total y obligar a revisar periódicamente las decisiones tomadas por medio de procedimientos convencionales. Estos procedimientos, a su vez, limitan severamente la capacidad de las dependencias burocráticas para hacer del proceso presupuestario un lugar de competencia. En los años ochenta, las dependencias se vieron en dificultades para mantener sus niveles reales de gasto, y mucho menos fueron capaces de extender sus actividades.

En consecuencia, el concepto de competencia burocrática puede ser un anatema para los políticos que pretendan obtener mayor control del sector público. Puede producir gastos más elevados y, a veces, desperdicios reales y evidentes. Permitir que la competencia determine la distribución de recursos puede reducir el control que se está buscando, ya sea con fines ideológicos o simplemente para disminuir el gasto. Por otro lado, una vez que se crean las instituciones, resulta difícil restringir la competencia. Es más difícil deshacerse de una clientela que evitar desarrollarla. Asimismo, es más complicado despedir empleados que no contratarlos. Aunque la capacidad de las organizaciones para perpetuarse ha sido con frecuencia exagerada,⁸² la persistencia de las organizaciones limita, no obstante, la posibilidad de los líderes políticos para imponer sus prioridades y controlar al sector público. Para muchos políticos ha

⁸¹ D. Tarschys, "Curbing Public Expenditure: Current Trends", en *Journal of Public Policy*, núm. 5, 23-67, 1985,

⁸² B. G. Peters y B. W. Hogwood, *op. cit.*

sido más fácil permitir la continuidad de las organizaciones, aunque en un medio más competitivo, cuasiprivado, que genere presiones administrativas sobre ellas que no hubieran podido ser impuestas dentro del gobierno.

Permanencia en los puestos. El cuarto criterio para lograr un gobierno efectivo es que debe haber suficiente personal y con las habilidades apropiadas para elaborar políticas y llevarlas a la práctica. Esto resulta un problema en el modelo de gobierno partidista. Aun en Estados Unidos, en donde más personal entra y sale del gobierno que en cualquier otra parte,⁸³ un cambio de gobierno sólo afecta a unos cuantos miles de personas. Se espera que esos miles controlen a millones de empleados de carrera. De aquí que en un modelo de gobierno burocrático el número de personas implicadas en el gobierno no represente un problema. Pero éste no es precisamente el caso. La cantidad no es elemento suficiente para gobernar y los que ejercerán el control de las políticas deben poseer las habilidades suficientes para manejarlas, si se pretende lograr lo que se desea.

Las presiones de los años ochenta para reformar el gobierno tendieron a alterar el balance de poder entre los funcionarios políticos y administrativos; ha declinado el número de funcionarios civiles permanentes con puestos políticos importantes en la medida en que los gobiernos han reclutado gente de su equipo para lo que consideran las posiciones cruciales. El gerente público de carrera ve que sus habilidades han dejado de apreciarse en la medida en que los políticos son reclutados y colocados en posiciones ocupadas anteriormente por ellos. Por ejemplo, en Francia, durante los primeros años de la presidencia de Mitterand, los *grands corps* fueron prácticamente excluidos de las posiciones y de los gabinetes ministeriales —posiciones que habían ocupado frecuentemente, si no es que preponderantemente, durante los gobiernos gaullistas;⁸⁴ asimismo, el gobierno de la señora Thatcher comenzó a emplear un mayor número de asesores políticos externos en lugar de los servidores de carrera y los gobiernos alemanes han continuado e inclusive acelerado el reclutamiento de personal externo para los puestos más importantes.⁸⁵ En general, las tendencias de control y centralización asociadas a la gerencia y al razonamiento ideológicos en el gobierno están vinculados con la

⁸³ H. Hecla, "The In and Outer System: A Critical Assessment", *Political Science Quarterly*, núm. 103, 37-56, 1988.

⁸⁴ A. Stevens, *op. cit.*

⁸⁵ H. U. Derlien, "Repercussions of Government Change on the Career Civil Service in West Germany: The Cases of 1969 and 1982", en *Governance*, núm. 1, 50-78, 1988.

decreciente ventaja de ubicación de los servidores públicos en la ejecución de políticas en la mayoría de los gobiernos.

Paralelamente a la tendencia de los líderes políticos de emplear personal externo para los puestos de decisión en el gobierno, ha habido un desarrollo de las instituciones y de los procedimientos que limitan la capacidad de los funcionarios de carrera para ejercer cualquier control sobre las decisiones que conciernen a los programas de las entidades públicas. Las dependencias centrales, fuertes,⁸⁶ que imponen un control mayor e intentan armonizar las políticas con los deseos de las autoridades políticas centrales, son una forma de contrarrestar la descentralización de los programas. Ese control puede ser financiero, con instituciones tales como la Tesorería en Gran Bretaña o la OMB (Oficina del Manejo del Presupuesto) en Estados Unidos. Puede también ejercerse por medio de disposiciones concernientes al personal burocrático, llegando a veces al grado de controlar la expansión del empleo público.⁸⁷ Es más, los políticos pueden intentar fortalecer la centralización de la legislación para prevenir que las dependencias impongan sus propias agendas por este medio, algo que es obviamente más importante en los países donde existe una cámara de representantes independiente y comités legislativos fuertes como en Estados Unidos. Finalmente, algunas dependencias centrales pueden ser desmanteladas si se percibe que son demasiado sensibles a las demandas externas. Por ejemplo, la señora Thatcher terminó con el Departamento del Servicio Civil y, más adelante, traspasó sus funciones a la Oficina de Gerencia y Personal dentro del Gabinete. Aun cuando no hubo una reducción ostensible del papel y del poder de decisión del servicio civil, cambios organizacionales como éstos podrían generar una reducción del poder efectivo del servicio de carrera.

Finalmente, podemos decir que el cambio en la naturaleza de los especialistas que requiere la burocracia y su distribución afecta la capacidad de las dependencias administrativas para dominar los programas. El dominio de la burocracia sobre la información es una de las ventajas que ha resultado importante por su papel en la elaboración de políticas. En muchos programas, el gobierno y particularmente su burocracia habían tenido el monopolio de la información y habían sido virtualmente los únicos demandantes de algunos tipos de especialistas (por ejemplo, los peritos en meteorología o combustibles nucleares). El mercado de conocimiento se ha vuelto mucho más plural, tanto en el interior como en el

⁸⁶ E. C. Campbell y G. Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies*, Toronto, Macmillan of Canada, 1979.

⁸⁷ M. Muramatsu, "Recent Administrative Developments in Japan", en *Governance*, núm. 1, 469-478, 1988.

exterior del gobierno, dando como resultado que la pericia de las dependencias, así como sus juicios sobre programas específicos, sean desafiados. Es más, los procedimientos que permiten o demandan una mayor apertura en la toma de decisiones (tales como las investigaciones públicas, las audiencias abiertas, el *remisser*, las declaraciones sobre impacto ambiental, etc.) han colocado como objeto del escrutinio público, y aun del rechazo, asuntos que antes podrían haber sido manejados como parte del campo de decisiones internas de las dependencias.⁸⁸ Las contraburocracias fueron desarrolladas dentro del gobierno, e incluso las legislaturas con poca experiencia en la investigación y débil juicio independiente contraatacaron el control burocrático de las políticas.⁸⁹ En suma, aun la elaboración de programas sobre asuntos verdaderamente complejos y técnicos ha perdido su exclusividad y se ha abierto a la participación de un mayor número de actores.

La posesión de capacidad gerencial. El quinto requisito que debe poseer cualquier grupo que intente ejercer influencia sobre los programas es la capacidad de llevarlos a la práctica y manejar las organizaciones responsables. Los políticos han mostrado una incapacidad particular sobre este punto, al menos si se les compara con sus semejantes en el servicio civil. Sin embargo, si en vez de comparar a los miembros del servicio civil con los políticos se les mide con una escala absoluta de capacidad gerencial, su pericia administrativa deja mucho que desear. De hecho, un constante reclamo que se le hace al servicio civil (casi siempre con alguna comparación implícita o explícita a la gerencia del sector privado) es que es ineficiente y se aferra a muchas de las disfunciones gerenciales clásicas del gobierno. Al menos en Washington, estas disfunciones han sido sintetizadas en la frase "fraude, desperdicio y abuso".

Una solución que ofrecen muchos de los "nuevos ideólogos" para los problemas que se perciben en el sector público es la de dar mayor énfasis al papel gerencial del servicio de carrera. Esto es con el fin de reducir el "fraude, desperdicio y abuso", así como para limitar el papel del servicio civil como asesor de los programas ejecutados por las entidades públicas. Aunque estas iniciativas gerenciales son fáciles de llevar a la práctica en cierto nivel, no han sido muy exitosas para eliminar el poder del servicio civil en la definición de políticas. Primero, la gerencia siempre ha sido un papel central del servicio civil, a pesar de su influencia en la elaboración de políticas, y si es correctamente utilizada, la gerencia

⁸⁸ DeSario y Langton, *op. cit.*

⁸⁹ D. E. Ashford, *Policy and Politics in Britain: The Limits of Consensus*, Filadelfia, Temple University Press, 1981.

está lejos de ser neutral. Ésta puede, de hecho, determinar el contenido de la política. Es más, separar la gerencia de la asesoría a los programas puede dar al servicio civil mayor independencia en las tareas gerenciales cotidianas de la que tendrían si éstas estuvieran íntimamente ligadas al proceso de elaboración de políticas.

Segundo, son pocos los empleados del servicio civil de carrera que realmente estén a favor del "fraude, desperdicio y abuso", y muchos perciben tales faltas como resultado de las acciones de sus superiores políticos antes que de ellos mismos. Por ello, dar al servicio civil órdenes de atacar el triunvirato maligno podría darle un margen de acción que le permitiría eliminar programas que se consideren indeseables. En este punto nos enfrentamos al problema de que el servicio civil está lejos de ser monolítico y lo que es eficiencia para una persona puede ser un desperdicio para otra. Otorgar una autorización administrativa para atacar los problemas puede, sin embargo, acrecentar más que disminuir el poder de esos administradores.

Paradójicamente, el énfasis que han puesto ciertas reformas administrativas sobre los resultados del servicio público pueden fortalecer a quienes buscan preservar los poderes y los programas existentes. Si comenzamos por asumir que una buena parte del valor de los resultados de los programas públicos no es fácilmente medible,⁹⁰ y que la medición del valor de la mayoría de los resultados implica supuestos teóricos acerca del mercado y de los precios de los servicios, entonces se crea una nueva confusión administrativa y gerencial. Incluso un administrador público más o menos torpe podría diseñar mecanismos de evaluación que harían aparecer satisfactorios los resultados de sus programas, y tendría un mejor entendimiento de los cálculos requeridos que la mayoría de observadores externos. En este sentido, el poner tanto énfasis en los resultados en realidad tendría como consecuencia un fortalecimiento del poder de los funcionarios del servicio civil.

Así como algunos gobiernos han intentando politizar abiertamente su servicio civil, o cuando menos a las capas superiores, algunos ataques al servicio civil han provocado los mismos efectos sin desearlo. Éste es un fenómeno que se ha dado claramente en Gran Bretaña, donde se abrogó un sistema que vinculaba el pago del servicio civil a las remuneraciones privadas, se rescindieron los derechos sindicales en la Government Communications Headquarters y se denigró al servicio civil en general, todo lo cual alejó al servicio civil todavía más del gobierno

⁹⁰ I.C.R. Byatt, "Theoretical Issues in Expenditure Decisions", en M. V. Posner, ed., *Public Expenditure: Allocation Among Competing Ends*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977.

conservador. Cabría suponer que las capas inferiores del servicio civil no otorgaran un fuerte apoyo al gobierno conservador, pero la hostilidad de la mayoría de los sindicatos del servicio público se dio en grados sin precedentes, como también la disposición creciente de los sindicatos de élite (particularmente, la First Division Association) hacia la causa sindical y, por tanto, implícitamente al Partido Laborista.

A pesar de que se haya dado la privatización de las funciones públicas, algunas de éstas son realizadas por organizaciones casipúblicas⁹¹ o asociaciones de los sectores público y privado. En la mayoría de las economías y sociedades modernas, los políticos de derecha desean limitar los gastos del sector público y disfrazar (si no reducir) su poder. Estos arreglos pueden, en efecto, disminuir los gastos públicos, pero también pueden generar consecuencias perversas si se busca el objetivo político de limitar los poderes de los servidores públicos. La negociación y el manejo de los arreglos casipúblicos es complejo; por lo general es más complejo que los servicios desempeñados por las organizaciones públicas.⁹² La continuidad y comprensión por parte del servicio civil de los procedimientos y del marco jurídico del sector público lo coloca en una posición privilegiada para diseñar y manipular estas estructuras innovadoras. En la medida en que la provisión de servicios implica la coordinación de organizaciones que proporcionan servicios complementarios o competitivos, aumenta la necesidad de funcionarios de carrera hábiles y capaces de negociar arreglos perdurables entre las organizaciones que sobrevivirán a la administración de un solo gobierno.

La alta prioridad de la instrumentación. La ejecución de las políticas públicas le permite al servicio civil tener un impacto directo sobre la definición y el control de las mismas. Aun cuando no se adopte la perspectiva más extrema de “abajo hacia arriba” en relación con la ejecución,⁹³ la provisión de los servicios es crucial para la especificación de la política. La política pública “en la calle” puede muy bien ser algo distinto de lo que creen los que formulan los programas,⁹⁴ pero la primera es la que realmente importa al público.

⁹¹ A. Barker, *Quangos in Britain*, Londres, Macmillan, 1982; L. Salamon, “Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action”, en *Public Policy*, núm. 29, 255-275, 1981.

⁹² D. Kettl, *Government by Proxy*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 1987.

⁹³ R. F. Elmore, “Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions”, en *Political Science Quarterly*, núm. 94, 601-616, 1980.

⁹⁴ M. Lipsky, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Nueva York, Russell Sage, 1980.

Los ataques contra el poder de los servidores públicos para formular los programas se han dirigido contra los miembros superiores del servicio civil. Dominar el proceso de ejecución es, posiblemente, una tarea demasiado amplia y compleja para los partidos en el gobierno, o quizá los políticos que fomentan la centralización no se han percatado de la importancia de dominar las capas inferiores de las organizaciones. Este descuido deja, todavía, una gran parte del poder de definición de los programas en manos del servicio civil de carrera. Esto no significa que los intentos para limitar los poderes de las capas superiores del servicio civil hayan sido inútiles, puesto que resulta improbable que todas las capas en la organización estén de acuerdo con las políticas anteriores. La instrumentación de las políticas puede estar tan fuera del control de los titulares de las organizaciones cuando éstos cuentan con un servicio civil fuerte como cuando los servidores públicos tienen las manos atadas.

El proceso de instrumentación se complica si, como sucede a menudo, éste depende de gobiernos estatales o locales. Aunque tenga el dominio del gobierno central, puede resultar difícil para un régimen político centralizador imponer su dirección sobre las autoridades locales. Esto es así aun en los sistemas políticos que, al parecer, están profundamente centralizados.⁹⁵ Las consideraciones políticas, así como las diferentes perspectivas con respecto a los programas en diversos niveles de gobierno, limitarán la capacidad de los gobiernos centrales para imponer su autoridad en la ejecución. El gobierno conservador en Gran Bretaña ha librado una batalla prolongada y costosa con sus autoridades locales y, en muchos países, los gobiernos regionales y locales ejecutan sus programas como consideran conveniente.⁹⁶ En suma, las relaciones entre los gobiernos centrales y locales constituyen un factor más que limita la capacidad de un gobierno centralizador (o de los niveles superiores del servicio civil en dicho régimen) para lograr sus propósitos en las políticas públicas.

Para los centralizadores de derecha la ejecución no es tan problemática como lo podría ser para los políticos que poseen agendas más activas. En virtud de que lo que la derecha pretendía era hacer menos y forzar al gobierno a abarcar menos mediante la reducción de los recursos disponibles, las transformaciones de los programas han resultado relativamente simples de ejecutar. Incluso, algunos cambios programáticos, tales como la concentración de ciertos fondos específicos en fondos

⁹⁵ M. Crozier y J. C. Thoenig, "L'Importance du Système Politico-administratif Territorial", en A. Peyrefitte, ed., *Décentraliser les responsabilités? Pourquoi? Comment?*, París, Documentation Française, 1976.

⁹⁶ M. Keating, "Regional Policy in France, Italy and Spain", en *Governance*, núm. 1, 184-204, 1988.

por bloque, disminuyen las posibles barreras para llevarlos a la práctica. El propósito es otorgar a las autoridades locales un mayor margen de decisión sobre las prioridades de sus programas. Paradójicamente, la ejecución es menos problemática para los gobiernos conservadores, que podrían haber esperado un servicio civil hostil, que para un gobierno con una agenda más activa.

En resumen, la ejecución es una barrera importante que cualquier gobierno debe superar para ser efectivo. Cabría esperar que la instrumentación se dificultara en la medida en que las burocracias se profesionalizaran y desarrollaran sus propias prioridades con respecto a las políticas. No obstante que las relaciones entre los líderes políticos conservadores y sus funcionarios del servicio civil de carrera han estado lejos de la perfección, los regímenes más ideológicos (cuando menos los de derecha) han enfrentado menor resistencia a la ejecución que lo que cabría esperar, debido en gran medida a la naturaleza pasiva de sus agendas y a que el diseño de sus programas es poco detallado.

SÍNTESIS

El papel determinante de la burocracia pública es un rasgo distintivo del gobierno contemporáneo. El incremento masivo del número y la complejidad de las funciones del gobierno después de la Segunda Guerra Mundial, o incluso desde los años sesenta, ha generado demandas para que el gobierno actúe en áreas que podían ser atendidas más fácilmente a través de una mayor capacidad de la burocracia pública. El desarrollo de las burocracias públicas en la mayoría de las democracias industrializadas ha estado asociado con el desarrollo del Estado benefactor y la economía mixta, y las burocracias han sido el instrumento principal tanto para la formulación como para la ejecución de sus programas. En el Estado de bienestar contemporáneo la burocracia pública ha adquirido una importancia que pocos de los principales teóricos de la administración pública o del gobierno democrático hubieran imaginado o concedido.

La posibilidad de un gobierno a través de la burocracia, en vez de uno ejercido por medio de instituciones democráticas, ha surgido como una posibilidad real para las democracias industrializadas. El volumen y la complejidad de las decisiones que los gobiernos modernos tienen que afrontar parece requerir de funcionarios que sean permanente y técnicamente competentes, en vez de los gobiernos novatos y frecuentemente inestables que se derivan del proceso político. En los ochenta, un gran número de gobiernos buscaron revertir la tendencia expansionista del sector público y del poder de la burocracia. Estos gobiernos utilizaron

una ideología conservadora y antiestatal para justificar sus acciones, y pueden ser vistos como un nuevo grupo de ideólogos que conquistó el poder en lo que se ha considerado como una época más tecnocrática. No obstante que por lo menos un gobierno de corte socialista asumió el poder, después de un largo periodo de regímenes conservadores, éste concedió un impulso igualmente ideológico (aunque distinto) a su gobierno. El resurgimiento de las preocupaciones ideológicas en los gobiernos generó la necesidad de reducir la preeminencia de la burocracia sobre el gobierno. Y es interesante hacer notar que tanto la derecha como la izquierda expresan su preocupación por la burocracia y sus preferencias políticas; la derecha al verla como defensora de programas costosos y la izquierda al concebirla como irremediablemente conservadora y aferrada al *statu quo*. Ambas pueden tener razón.

A pesar de las presiones políticas para minimizar el papel de la burocracia en la formulación y ejecución de políticas e incrementar el de los políticos, la burocracia pública conserva una posición poderosa en esos procesos. Ese poder puede ser simplemente un prerrequisito de gobierno efectivo en la sociedad contemporánea. La pregunta fundamental para los políticos que han llegado a sus puestos por medio de elecciones es de qué manera combinar la necesidad de lograr competencia profesional y confiabilidad con sus propias intenciones de transformación política. Al reexaminar la discusión anterior sobre el "gobierno burocrático", este trabajo ha pretendido explicar algunos de los acontecimientos de los años ochenta y, en consecuencia, identificar algunos de los límites del control partidista en el gobierno burocrático. La combinación de estos dos elementos determinará, en gran medida, el futuro de la forma democrática de gobierno.