

8. *Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo**

¿CÓMO FUNCIONA la administración política en Washington? Más exactamente, ¿cómo podría el creciente papel del gobierno estar cambiando la conexión entre administración y política? Las opiniones formuladas en torno a este asunto parecen sugerir que ya conocemos las respuestas. Se dice que hay una serie de "triángulos de hierro", informales pero fuertes, que articulan las oficinas del Ejecutivo, los comités del Congreso y la clientela de los grupos de interés que pueden ganar o perder con los programas. El presidente o alguno de los funcionarios designados, ocasionalmente, pueden tratar de combatir a estas conexiones, pero pocas personas dudan de la capacidad de estos subgobiernos para expulsar, a la larga, a cualquier extraño.

El concepto de triángulo de hierro se basa principalmente en los primeros estudios de las políticas agrícolas, hidráulicas y de obras públicas. Pero, más que equivocado es desastrosamente in-

* La amplitud del importante ensayo de Hugh Hecllo (1978) obligó a resumir su texto. Sin alterar el sentido y la secuencia de sus reflexiones, aquí se presentan los momentos más determinantes de su argumentación, enfatizando el tema de la "red de asuntos". Desde la elaboración de la agenda gubernamental y la definición de los asuntos públicos hasta la posible evaluación de las políticas públicas, éstas se encuentran asociadas con la forma y el contenido de la "conexión entre política y administración". Desde el punto de vista de las políticas públicas, cabe esperar que cada vez más agentes individuales y colectivos actúen para influir en la orientación e intensidad de las actividades, asignaciones y regulaciones gubernamentales. Cabe esperar que varíen también la composición, estratificación y organización de los gobiernos y entidades privadas que tienen que ver con las distintas fases del ciclo de las políticas públicas. En el ensayo, el autor examina muy sugerentemente estos procesos a partir de la experiencia norteamericana, en especial desde el fin de la guerra de Corea. Examina la evolución del gasto público y las transformaciones en los niveles medio y medio superior de la administración, los cambios en las

completo.¹ La visión convencional es inadecuada para entender los cambios de política y administración ocurridos en años recientes. Los observadores, preocupados por descubrir cuáles son los pocos actores realmente poderosos, tienden a pasar por alto el poder y la influencia de las nuevas configuraciones a través de las cuales interactúan y hacen negocios los dirigentes que definen y eligen las políticas. Buscar sólo los triángulos cerrados de control significa perder de vista las grandes redes abiertas de personas que inciden cada vez más determinadamente en el gobierno.

[...] Es posible esbozar algunos de los factores que parecen estar en juego. El primero es el aumento del número de actividades del gobierno y, con ello, el incremento de las expectativas. El segundo es el peculiar juego semiformal de influencias que acompaña este crecimiento. El tercero, relacionado con los dos anteriores, es la especialización y la estratificación que hoy caracteriza tanto a la fuerza de trabajo del gobierno como al liderazgo político de la burocracia.

Todo lo anterior complica la labor de los funcionarios de la presidencia no sólo para mantener el control sobre sus propias acciones, sino también para dirigir a la burocracia. Pero hay mucho más en juego en los problemas que enfrenta el gobierno: una dificultad considerablemente más problemática es la de vincular lo

relaciones entre los poderes públicos y las modificaciones en el tipo del administrador profesional, las vías de ascenso y los patrones organizativos del personal especializado público y privado. En el curso de este examen identifica que el crecimiento presupuestario del poder Ejecutivo y la dilatación del ámbito de la acción gubernamental ocurren sin que aumente la masa burocrática federal. El conjunto de categorías que utiliza para pensar la conexión entre política y administración se centra en la categoría de "red de asuntos" (issue network), que proporciona conjeturas significativas de investigación para mejorar nuestra comprensión de la manera como se deciden y desarrollan las políticas públicas, muy especialmente en aquellos sistemas políticos que conceden un alto peso específico al poder Ejecutivo en la formulación e implementación de las mismas. [N. del E.] Este trabajo fue publicado originalmente con el título "Issue Networks and the Executive Establishment", en *The New American Political System*, A. King, edit., American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1978. Traducción al español de Graciela Bellón Pérez.

¹ Quizá las interpretaciones citadas más ampliamente sean las de J. Leiper Freeman, *The Political Process* (New York, Random House, 1965) y Douglas Cater, *Power in Washington* (New York, Vintage, 1964).

que los funcionarios políticos desean hacer en Washington con lo que el público está dispuesto a aceptar y entender. Y es en este punto donde la administración política registra algunas de las deformaciones más hondas de la sociedad y política norteamericanas, casi como en el siglo XIX. Se trata de la creciente disolución de la política organizada y de la politización de la vida organizada a todo lo largo de la nación.*

Desgaste en el centro

La estrategia de responder a las aspiraciones de progreso sin aumentar la maquinaria administrativa y mediante intermediarios ha tenido éxito en un sentido: ha salvado a los responsables de las políticas en Washington de tener que lidiar con lo que de otro modo hubiera sido una enorme burocracia de dimensiones nacionales. No obstante, lejos de simplificar las operaciones, este "éxito" ha complicado de manera importante la conexión entre administración y política. Al carecer de mandatos electorales propios, los administradores políticos han tenido siempre una posición ambivalente en el gobierno norteamericano. Cualquier programa nuevo y ambicioso, cualquier innovación inteligente de administración indirecta, ha profundizado esta ambivalencia.

Lo que está ocurriendo en el nivel nacional es un peculiar efecto de "estira y afloja" en la relación entre la política democrática y la institución ejecutiva. Por un lado, el crecimiento del gobierno ha ido logrando cada vez más que las diversas preocu-

* El autor introduce enseguida un largo apartado sobre el crecimiento del gobierno. La ampliación de las políticas públicas se expresa en el crecimiento del gobierno que, en el caso norteamericano, está asociado con una burocracia básicamente estable. Este hecho se explica porque: a) los costos de las políticas se traducen en aumentos del presupuesto, y b) el Ejecutivo Federal pone en práctica sus políticas a través de administración indirecta, es decir, vía organizaciones y agentes intermediarios. En estas condiciones, las tareas de conducción política revisten dificultades importantes en lo que respecta al manejo del dinero y a la eficacia económica y política de un gobierno que opera a control remoto en un ambiente de expertos políticos de políticas. [N. del E.]

paciones sobre políticas se ubiquen fuera de la estructura del gobierno federal en el conjunto de los numerosos grupos de intermediarios, interesados en ciertas cuestiones. Por otro lado, los requerimientos para dirigir un sistema tan complicado han hecho que la conducción presidencial se aparte del ciudadano y del político comunes, cuyo entendimiento de las cosas no es ni técnico ni especializado. Vale la pena observar más de cerca el mecanismo por medio del cual es posible politizar la vida organizacional y despolitizar la conducción democrática.

TODOS SE UNEN

[...] A medida que el gobierno incorporó más y más asuntos difíciles y extraños de políticas, ha habido una movilización inesperada de grupos. Estos grupos pidieron lógicamente parte de la ganancia y clamaron por un lugar en el proceso de elaboración de las políticas de su interés, con el efecto de dispersar el foco de la conducción política y administrativa. [...]

En resumen, las nuevas iniciativas de financiamiento y regulación federal han infundido la dimensión de la política pública en las organizaciones viejas y nuevas, especialmente entre los grupos de interés que actúan como intermediarios y administradores. Además, el creciente número de intervenciones compensatorias por parte del gobierno ha ayudado a generar un clima benéfico para que cada vez más grupos puedan exigir que se interceda en su favor. Lo verdaderamente importante no es que las organizaciones se estén afianzando en Washington sino el hecho de que los problemas de políticas hayan venido a ocupar tantos y tan diversos aspectos de la vida organizacional de los Estados Unidos.

LAS POLÍTICAS COMO ACTIVIDAD INTRAMUROS

La segunda tendencia se estructura en dirección opuesta al aumento de la participación de los grupos en la elaboración de la política pública. El creciente número de políticas de bienestar y

la confianza del gobierno en la administración indirecta han favorecido el desarrollo de subculturas especializadas, integradas por diligentes observadores de las políticas con un alto nivel de conocimiento. Algunos de estos individuos tienen títulos profesionales, otros no. Lo que todos ellos tienen en común es una comprensión detallada de asuntos especializados, debido a que siguen con atención permanente los diversos debates sobre las políticas.

Algunos de estos cambios se manifiestan en la propia fuerza de trabajo del gobierno. Se han vuelto menos importantes los empleados que se encargan de las tareas rutinarias asociadas con la administración directa. En contraste, han cobrado importancia funcionarios con las habilidades técnicas y de supervisión necesarias para vigilar el trabajo de otros. El surgimiento de actividades federales internas durante los años sesenta y setenta pudo entonces no haber propiciado mayormente el crecimiento del número total de la burocracia, pero sí incrementó marcadamente los niveles medios y medios altos de los funcionarios públicos. Comparado con el incremento del 18 por ciento que experimentó el empleo público, los puestos ejecutivos de nivel medio en el gobierno aumentaron aproximadamente 90 por ciento desde 1960. Algunos de estos cambios se deben a la baja inflación de los títulos y constancias, tanto en las organizaciones privadas como en las públicas. Sin embargo, varios estudios de caso de los años sesenta sugerían que el aumento ocurrido en la burocracia de Washington se podía rastrear a partir de los nuevos y amplios programas públicos de esa década.² Como efecto general de estos cambios en las políticas, se han elevado los requerimientos de habilidades técnicas y capacidad de supervisión de alto nivel y, por lo tanto, se prefiere a los ingenieros especializados más que a los técnicos de rutina, a los administradores de reclamaciones contra los seguros más que a los examinadores de las reclamaciones y así sucesiva-

² McKinsey and Company, Inc. "Strengthening Control of Grade Escalation" (Office of Management and Budget Archives, junio de 1966).

mente. Más o menos las 2/5 partes de los ejecutivos de nivel medio pueden ser etiquetados como científicos, aunque de hecho frecuentemente sean "administradores de ciencia" que supervisan el trabajo de gente del gobierno y de fuera del mismo.

Los directivos de todas las organizaciones modernas se han visto afectados por este aumento en la complejidad y en la especialización, incluso las grandes empresas con metas estables y claras. Para quienes toman decisiones en el gobierno —donde las metas de las políticas no han sido ni claras ni estables en los últimos veinte años— la presión para encontrar personal experto se ha vuelto enorme. Esto es igualmente cierto para los legisladores y para los funcionarios públicos. [...]

En opinión del profesor Beer estos grupos de especialistas en políticas constituyen un "complejo burocrático-profesional". Existen indudablemente muchos grupos con entrenamiento profesional o científico, que han labrado esferas de influencia en áreas como la salud, la educación, la construcción de carreteras, etcétera. Obviamente siguen en operación los intereses económicos menos profesionales que vinculan a las distintas partes de la comunidad de Washington. Pero el arreglo general que está surgiendo difiere de aquella imagen convencional de los "triángulos de hierro" que supuestamente unían en alianzas todopoderosas a los departamentos del Ejecutivo, a los grupos de interés y a los comités del Congreso.

Desafortunadamente, nuestras concepciones políticas estereotipadas sobre el poder y el control no son adecuadas para entender este nuevo juego fragmentado de influencias que tiene lugar en la administración de las políticas. Tendemos siempre a buscar un grupo que tenga dominio sobre otro, a subgobiernos que tienen la capacidad de aislarse de fuerzas externas, o a políticas que son "producidas" por unos cuantos "artífices". Al ver que antiguos funcionarios del gobierno abren despachos jurídicos o se asocian a nuevos despachos comerciales, lo lógico es pensar que tratan de

conquistar y controlar las piezas específicas de la maquinaria del gobierno.

Evidentemente, el debate sobre el poder es todavía importante. Pero resulta imposible identificar claramente quiénes son los actores dominantes en medio de la gran cantidad de políticas aparecidas en los últimos veinte años. ¿Quién controla las acciones que integran nuestra política nacional en asuntos como el aborto, la distribución del ingreso, la protección al consumidor, o la energía? Al dirigir la búsqueda hacia los pocos poderosos se pierden de vista los muchos cuyas redes de influencia provocan y guían el ejercicio del poder. Estas telarañas, o lo que yo llamaré "redes de asuntos" o "redes de cuestiones" (*issue networks*), son particularmente relevantes para entender el intrincado y confuso tejido de las políticas sociales que se han emprendido en años recientes.

La noción de "triángulos de hierro" y "subgobiernos" supone un pequeño número de participantes que han podido convertirse en entidades autónomas. Las redes de asuntos, por otro lado, incluyen un gran número de participantes que tienen muy diversos grados de compromiso mutuo o de independencia de los demás, de hecho es casi imposible decir dónde acaba una red y dónde empieza su entorno. Los "triángulos de hierro" y los "subgobiernos" suponen una serie de participantes fijos, unidos para controlar programas públicos bastante estrechos y reducidos, pero que guardan una relación directa con los intereses económicos de cada una de las partes que conforman la alianza. Las redes de asuntos son lo contrario de esta forma de organización. Los participantes entran y salen constantemente de las redes; más que grupos unidos para tener dominio sobre un programa, no hay nadie que de hecho controle las políticas y los problemas. Cualquier interés material inmediato está en un segundo plano, lo primero es el compromiso intelectual o emocional. Los miembros de una red refuerzan recíprocamente su percepción de los intereses que tienen, no al re-

vés (como se haría en la política estándar o en los modelos económicos), dejando que los intereses definan las posiciones a tomar con respecto a los problemas.

Las "redes de asuntos" actúan en muchos niveles, desde una minoría que habla en las consultas locales de planeación hasta el renombrado profesor que recibe una silenciosa llamada de la Casa Blanca para invitarlo a dar una rápida "charla" sobre alguna política. El precio de entrar en una u otra red es escuchar, observar, leer, debatir y tratar de actuar de cara a problemas particulares de políticas. Los grupos poderosos de interés pueden tener su representación en las redes de problemas, pero también la tienen los individuos, internos o externos al gobierno, que tienen la reputación de ser buenos conocedores de la materia. Los profesionistas pueden ser también miembros prominentes, pero los verdaderos expertos en una red son los que poseen habilidad en el tratamiento de los asuntos, es decir, aquellos que conocen las interioridades de un debate específico sobre una política, sin importar su formación y entrenamiento profesional. Más que técnicos expertos, los miembros de una red son activistas políticos que se conocen unos a otros a través de sus respectivas militancias. Por consiguiente, los que llegan a ocupar las posiciones del liderazgo son "políticos de políticas" (*policy politicians*) —expertos en utilizar expertos, en emplear a los proveedores de conocimiento en un mundo que padece hambre de decisiones correctas.

En tiempos pasados —cuando se asumía que el principal problema del gobierno era realizar lo correcto más que saber qué era lo correcto— el conocimiento de las políticas se podía encontrar, vagamente formulado, en los varios proverbios sobre administración pública. Se pensaba que los funcionarios públicos tenían que saber cómo ejecutar y llevar a cabo las decisiones. Se exigía que su poder fuera proporcional a su responsabilidad. Hoy en día, los administradores de políticas no necesitan ya ejecutar en el sentido estricto de la palabra, pero sí tienen que tomar decisiones impor-

tantes en nombre de la sociedad y deben saber movilizar a los varios agentes intermediarios para que se hagan cargo de entregar los bienes y prestar los servicios. Saber lo que es correcto se convierte entonces en un punto crucial y, dado que nadie sabe exactamente qué es lo correcto, se vuelve decisivo el proceso de comunicación con los expertos reconocidos y conocedores de la cuestión, que se mantienen constantemente informados e interesados. En esta perspectiva, en lugar de buscar que el poder de los responsables de las políticas sea proporcional a su responsabilidad, las redes de asuntos buscan que su influencia sea proporcional a la comprensión de las muchas y complejas elecciones sociales que se deben hacer. Por supuesto, muchos participantes querrían poseer un poder completo sobre los problemas en discusión, pero hay otros que parecen desear únicamente la seguridad que da el estar bien informados. Los ejecutivos de un nuevo grupo que acaba de llegar a Washington se expresan de la siguiente manera: "No vinimos aquí a cambiar el mundo, vinimos a minimizar nuestras sorpresas".³

Sean cuales fueren las motivaciones de los participantes, la red de asuntos articula tendencias que de suyo serían contradictorias entre sí, a saber, la tendencia de las organizaciones a participar más ampliamente en la política pública y la tendencia hacia una especialización tecnocrática aún más estricta en las complejas políticas modernas. Es necesario hacer una distinción entre estas redes y otros tres términos más familiares de la administración política. En primer lugar, una red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto (o, en los términos de las redes, un asunto o cuestión) de la política pública. Los que pertenecen a una red comparten una misma base de información y tienen un entendimiento similar de una política y de sus problemas, aunque tal conocimien-

³ Steven V. Roberts, "Trade Associations Flocking to Capital as U.S. Role Rises", *New York Times*, 4 de marzo de 1978, p. 44.

to no necesariamente conduzca a acuerdos. Por lo tanto, en segundo lugar, las redes pueden o no formar un grupo de acción (crear una coalición) o un grupo con creencias comunes (convertirse en una organización convencional de interés). Es a través de estas redes de personas que se reconocen unas a otras como conocedoras y expertas o, al menos, como personas que saben buscar las respuestas, que los asuntos de políticas públicas se depuran, se discute la evidencia y se elaboran las alternativas, aunque las más de las veces sea de manera desorganizada y sin coordinación.

¿Qué es una red de asuntos? Resulta difícil describirla con precisión, porque en un momento dado puede estar funcionando sólo una parte de la red y al paso del tiempo se pueden intensificar o desvanecer las distintas conexiones entre los intermediarios de las políticas y las burocracias del Ejecutivo y del Congreso. Por ejemplo, no existe una única red de políticas en salud, sino más bien una serie de personas que saben y están interesadas en los mecanismos de control de precios, las técnicas de seguros, los programas nutricionales, los planes de pago anticipado, etcétera.

El debate sobre las políticas de energía ofrece diversos ejemplos de esta interacción caleidoscópica de las siempre cambiantes redes de asuntos. La propuesta inicial de política energética de la administración Carter fue elaborada por expertos muy ligados a redes cuya preocupación fundamental era la conservación. Muy pronto quedó claro que quienes estaban preocupados por políticas macroeconómicas habían sido rebasados ampliamente por los planificadores. Fue necesario llevar a cabo enmiendas de último minuto a la propuesta presentada al Congreso, cosa que reactivó las redes de los economistas y periodistas económicos. Pero tan pronto empezaron las deliberaciones en el Congreso, se hizo evidente que estaba condenado al fracaso todo intento por definir el debate sobre energía en términos de la clásica confrontación entre las grandes compañías

petroleras y los intereses de los consumidores. En efecto, creció rápidamente el número de los observadores de políticas que se unieron al debate y que llevaron a la discusión sus propias preocupaciones y análisis: expertos en impuestos, especialistas en energía nuclear, grupos de derechos civiles interesados en la creación de más fuentes de trabajo. La lista creció a niveles jamás imaginados por los originalmente interesados en la planeación de la política energética. Y quedó muy claro que nadie iba a poder transformar estas redes de personas conocedoras y especializadas en una coalición pronta a la acción, mucho menos en un grupo cohesionado por una misma actitud.

Sería tonto sugerir que todas estas redes de asuntos que tienen presencia en las cada vez más extensas políticas nacionales hayan sido creadas para reemplazar a los más conocidos políticos de los subgobiernos en Washington. Lo que realmente han logrado provocar es que los tradicionales puntos de referencia política hayan sido cubiertos con fuerzas nuevas que complican los cálculos, disminuyen las posibilidades de predicción e imponen restricciones considerables a los líderes del gobierno. La sobreposición entre las redes de asuntos y las políticas no sólo desafía a la estructura política establecida que decidía los programas particulares, sino que se anida en ella. La seguridad social, que durante años estuvo manejada por un pequeño círculo de iniciados, se convierte en una cuestión polémica y politizada. El Cuerpo de Ingenieros de la Armada, ejemplo típico del control a través de subgobiernos, hoy es arrastrado por el torbellino de la política ecológica. Son cada vez más numerosas las confrontaciones entre las redes de asuntos y los tradicionales triángulos de hierro en lo que respecta a las políticas de Servicio Social y Rehabilitación, así como es más rápida la desintegración de la poderosa estructura política que determinaba el Servicio de Salud Pública y sus cuerpos. La lista podría extenderse y convertirse en la crónica del gobierno nacional de la última generación.⁴ Una nueva y complicada dinámica ha

aparecido en el mundo de la administración y de la política. Y no ha sucedido lo que se había temido por muchos años: que los tecnócratas y gente fina de traje se apoderaran de la elaboración de las políticas. Si alguien se va a apoderar de algo, serán los activistas profundamente preocupados por una serie de asuntos públicos y por tanto decididos a moldear las políticas públicas según sus proyectos.

Los tecnopolíticos

Los nuevos y múltiples compromisos del gobierno en los últimos veinte años han propiciado un juego de influencias extendido y difuso. Los triángulos de hierro y algunas otras configuraciones políticas pueden englobar a unos cuantos participantes, pero cualquier área de políticas abarca muchos otros especialistas. Más que nunca, la elaboración de políticas se está convirtiendo en una actividad propia de los expertos, de sus redes y de sus redes de redes. En una situación así, la distinción entre la estructura gubernamental y su entorno tiende a borrarse.

Los administradores de políticas, al igual que las burocracias que ellos vigilan, están atrapados por la tendencia a especializarse en ciertos asuntos, a la vez que la responsabilidad se reparte cada vez más entre grandes números de intermediarios de políticas. La especialización puede tener muy poco que ver con una formación estrictamente profesional. Y los portavoces de los grupos de interés no necesitan ocupar puestos de elección. En vez de políticos de partido, los políticos ejecutivos de nuestros días tienden a ser "políticos de políticas" (*policy politicians*), capaces de moverse entre las diversas redes, reconocidos y apreciados como conocedores

⁴ Para una explicación completa de casos particulares, véase por ejemplo, Martha Derthick *Policy-Making for Social Security* Washington D.C., Brookings Institution, próxima publicación; Daniel Mazmanian y Jeanne Nienaber, *Environmentalism, Participation and the Corps of Engineers: A Study of Organizational Change* Washington, D. C., Brookings Institution, 1978. Para el caso de la seguridad del tráfico, véase Jack L. Walter, "Setting the Agenda in the U.S. Senate", *British Journal of Political Science*, vol.7 (1977), pp.432-45.

de los asuntos que la red maneja, pero no identificados con posiciones que pudieran resultar polémicas. Su reputación entre "los que saben" los hace elegibles para los nombramientos presidenciales. Su sensibilidad a los asuntos más delicados es el secreto de su aceptación. Ni profesional en la materia ni amateur talentoso, el moderno candidato a ocupar el liderazgo de la burocracia es un hombre con oficio en los asuntos de políticas. [...]

¿Cómo desentrañar esta telaraña de ejecutivos políticos? Existe, sin lugar a dudas, gran discreción en el ascenso de las personas a los puestos directivos y en la manera en que se relacionan unos con otros. Porque las redes de asuntos comparten información no sólo sobre los problemas de las políticas, sino también sobre las personas. Es más bien raro el caso de altos ejecutivos que mantengan una identificación irrestricta con grupos de interés específicos o que posean títulos que los acrediten como figuras dirigentes de su profesión. Más bien se trata de personas que tienen una amplia reputación en áreas particulares de la política pública. Las fluidas redes de asuntos en las que se mueven pueden ser consideradas como proto-burocracias. Hay una serie de jerarquías y niveles que estas personas escalan para llegar a posiciones de mayor renombre y reconocimiento, pero generalmente estas jerarquías no están dentro del territorio de una misma organización. Se trata, desde luego, de un mundo de burocracias en gran escala pero entrelazado con laxas asociaciones personales donde las reputaciones se adquieren mediante comunicación verbal. Esta reputación depende poco de lo que, en términos weberianos, sería una evaluación burocráticamente racional del desempeño objetivo o de lo que el politólogo pudiera apreciar como su cuota de poder individual. Y depende mucho menos de las opiniones que pudiera tener el electorado. Lo que finalmente importa son las evaluaciones que las personas como ellos hacen respecto a qué tan bien este tecnopolítico principiante maneja, sus tareas en el gobierno. [...]

El surgimiento de políticos de políticas en nuestra política nacional se remonta a muchos años atrás, por lo menos al tiempo de las políticas surgidas en la era del New Deal. Las políticas emprendidas en la última generación han intensificado este proceso. Desde 1960, por ejemplo, el proceso de selección para nombramientos presidenciales ha experimentado cambios importantes.⁵ Usando diferentes técnicas, todos los nuevos miembros de la Casa Blanca han luchado por no depender tanto de las masas de solicitantes de empleo, que impulsan los canales normales del partido, y de buscar personal altamente calificado que pueda ocupar los puestos ejecutivos. La lógica detrás de estos esfuerzos es que la conducción ejecutiva de la burocracia requiere personas que sepan sobre políticas complejas y que sean aceptables para los grupos importantes que tienen intereses en el campo cada vez más grande de las redes de asuntos. Así pues, no resulta sorpresivo que los expertos de políticas que se mueven dentro de las diversas redes y a los que siempre se consulta acaben por recomendarse unos a otros. [...]

Los estudios históricos tienden a confirmar la impresión de que ha habido un cambio en el sistema político-administrativo. En el pasado han habido, en términos generales, pocas fluctuaciones en el corto plazo en lo que respecta a las características sociales (religión, origen social y escolar), susceptibles de asociarse con cambios en el control partidista de la presidencia. Pero, principalmente desde los inicios de los años sesenta, los cambios en el control partidista de la Casa Blanca han generado pocas diferencias importantes en los nombramientos políticos. En cambio, la tendencia de largo plazo que busca expertos especializados en políticas tiende a ser más fuerte que las fluctuaciones políticas de corto plazo. La carrera base de los generalistas, el derecho, se ha vuelto cada vez menos importante como fuente de dónde extraer

⁵ En Hugh Hecllo, *A Government of Strangers*, Washington D.C. Brookings Institution, 1977, pp. 89-95, se discute el proceso de los cambios en el personal presidencial.

los futuros ejecutivos políticos. Han venido ganando terreno las universidades, los tanques de pensamiento y las personas con títulos especializados. Si la carrera de leyes pasara de una práctica general a una práctica especializada, la tendencia antes mencionada aparecería con más fuerza. En cualquier caso, los hallazgos históricos apoyan tentativamente la visión de que "existe una creciente distancia entre coaliciones electorales y coaliciones de gobierno... Las bases que un candidato presidencial necesita conquistar para ganar las elecciones están cada vez más distanciadas de las bases que un presidente necesita para gobernar."⁶ [...]

Por supuesto que si los funcionarios designados formaran parte de un equipo político integrado, su mayor número y su cada vez más profunda especialización, podrían ser indicadores de que ha aumentado la capacidad para un liderazgo democrático en la burocracia. Pero, y los mismos participantes lo saben, éste no es el caso. La duración de los políticos ejecutivos en un puesto dado es muy corta. Sus bases políticas de apoyo en un distrito electoral son, en el mejor de los casos, ambiguas. Cualquier tipo de compromiso mutuo entre unos y otros es problemático. Así, una conducción política coherente en la burocracia —especialmente cuando mantiene ligas con una política democrática común— normalmente tiene mucha demanda. Lo que uno puede esperar encontrar en los márgenes de cualquier parte especializada de la burocracia política son redes de políticas. Probablemente desde aquí se emitan juicios sobre la labor de los distintos individuos, la reputación se pierda o se gane y desde aquí sean cubiertas las vacantes para las personas elegidas —sin importar mucho quién sea el presidente.

⁶ Kenneth Prewitt y William Mc Allister, "Changes in the American Executive Elite, 1930-1970" en Heinz Eulau y Moshe Czudnowski, *Elite Recruitment in Democratic Politics* New York, Wiley, 1976, p. 127.

El problema de la conducción ejecutiva

Washington siempre ha confiado en los medios informales para encontrar a los dirigentes políticos gubernamentales. Esto es cierto hoy y en los días en que los partidos corruptos dominaban los nombramientos presidenciales. Son los mecanismos informales los que han cambiado. No hay duda de que la importancia que se otorga a los títulos escolares, a la especialización profesional y a las destrezas técnicas reflejan cambios de la sociedad en general. Pero también es importante reconocer que ha sido la misma actividad del gobierno la que ha modificado los mecanismos informales a través de los cuales surgen los administradores políticos. Los compromisos en torno de políticas específicas se han ido convirtiendo cada vez más en el factor que determina la nueva clase de dirigentes políticos. E. E. Schattschneider lo describe muy bien cuando dice "las nuevas políticas generan una nueva política".⁷

Desde hace muchos años, la agenda pública se ha ido abultando conforme entran más y más asuntos de políticas y conforme salen muy pocos. Administrativamente hablando, este proceso ha incrementado el número de los mediadores de las políticas. Políticamente hablando, ha movilizado grupos cada vez más numerosos de personas que sienten que están en juego su interés determinado en tal o cual asunto de política pública. A su vez, estos cambios han favorecido la especialización de la fuerza de trabajo del gobierno y la estratificación burocrática de la dirección política. Sin embargo, el término "político" debe ser usado con cuidado. Los funcionarios modernos responsables de establecer la conexión entre política y administración tienen muy poco que ver con los viejos políticos de partido que antes llenaban todos los puestos con los favoritos de su padrinazgo. El político o funcionario ejecutivo de

⁷ E.E. Schattschneider, *Politics, Pressures and the Tariff* (Hamden, Archon, 1963, p. 288) (publicado originalmente en 1935).

hoy es, más bien, una persona que conoce perfectamente la naturaleza de ciertos asuntos particulares y que se mueve entre redes de personas que se interesan seriamente por los mismos problemas.

Pero, ¿cuáles son las implicaciones para el gobierno y la política de estos cambios? El veredicto no puede ser unilateral, aunque sea sólo porque la dirección política de la burocracia sirve para muy diversos propósitos. De cualquier modo, se pueden encontrar por lo menos tres ventajas importantes en el sistema que está emergiendo.

Primero, la confianza en las redes de asuntos y en los políticos de políticas es congruente con algunos de los cambios más importantes de la sociedad. El votante común parece estar menos limitado por la identificación partidaria y se siente más atraído por un estilo de política basada en asuntos, orientada a problemas. Se dice que las organizaciones de partido han caído en un estado de decadencia y que se han vuelto incapaces de proveer al gobierno con directivos altamente calificados. Si el gobierno está comprometido a intervenir en áreas cada vez más especializadas y complejas, resulta útil acudir a los expertos y especialistas en políticas para el manejo público de estos programas. Más aún, la congruencia entre el liderazgo ejecutivo y el electorado, ambos desinteresados en la política de los partidos, puede ser de gran ayuda para estabilizar una sociedad en rápido cambio. Dado que nadie sabe exactamente cómo resolver el rompecabezas de las varias políticas, los políticos de políticas tienen la cualidad importante de estar siempre dispuestos a atender las varias cuestiones, pero sin enredarse en ninguna ramificación política comprometedora.

En el gobierno, las operaciones de las redes de asuntos tienen una segunda ventaja: vincular el Congreso con el poder Ejecutivo, cosa que resulta ya muy difícil de lograr a los partidos políticos. Por muchos años, los reformistas han buscado revivir la idea de que la disciplina de partido es un medio útil para acortar la dis-

tancia entre los dos poderes y para hacer más útil y productiva su habitual competición. Pero, como muestran las disputas que los recientes presidentes demócratas han tenido con la mayoría del Congreso, los partidos políticos tienden a ser un puente demasiado débil. En cambio, los vínculos entre las tecnocracias de los dos poderes han ido creciendo espontáneamente. La burocracia del Congreso que ha florecido en Washington durante la última generación se parece en muchos sentidos a la burocracia política de la rama ejecutiva. En general, la nueva generación de personal del Congreso no es ni una mafia legislativa ni una beneficiencia de favores por padrinazgo. La lealtad personal a los diputados y senadores todavía es central, pero es muy probable que el nuevo burócrata sea alguien con talento para manejar ciertos asuntos complejos de políticas, posea las credenciales que lo acrediten como analista de políticas y sea seguramente un experto que puede apoyarse en otros expertos y en sus redes.

Nada de esto significa ausencia de conflicto entre el presidente y el Congreso. Los técnicos de políticas de ambas ramas no dejan de trabajar cada uno para distintos clientes que tienen distintos intereses. Sin embargo, el hecho es que las cada vez más numerosas redes especializadas de políticas tienden a cumplir la misma útil función que se esperaba habría debido cumplir un sistema nacional y disciplinado de partidos. Dado que las redes tienen un gran dominio intelectual y profesional sobre las políticas, reducen el marco del debate político y de la toma de decisiones en las dos ramas de gobierno. Por ejemplo, en el terreno de la política de energía, independientemente de la posición particular que se tenga con respecto a la desregulación del gas o a los incentivos para los productores, la tecnocracia de políticas ha establecido un lenguaje común de discusión, una gramática para identificar los puntos álgidos de discusión y una retórica para argumentar. Ya sea en el Congreso, en el poder Ejecutivo o en cualquier otro lugar, los abogados de las políticas

de energía (igual que en otras áreas de política como seguros médicos, reformas asistenciales, estrategia de limitación de armamento, seguridad en el empleo, etcétera) tienden a compartir el mismo repertorio analítico al abordar los asuntos. Igual que sucedía con los políticos de partido de antaño, los políticos de políticas pueden no estar de acuerdo, pero entienden la visión del mundo de los demás y su manera de argumentar en favor o en contra de determinadas decisiones de políticas.

Una tercera ventaja es el hecho de que cada vez es más amplio el ámbito de maniobra que tienen los ejecutivos políticos gracias a este desarticulado juego de influencia. Si las autoridades designadas fueran simplemente embajadores de grupos de interés claramente definidos, o si las políticas estuvieran monopolizadas por los triángulos de hierro, las oportunidades para el liderazgo ejecutivo burocrático serían muy pocas. De hecho, la proliferación de los intermediarios administrativos y de las redes de expertos en políticas ofrecen nuevos recursos estratégicos a los directivos públicos, es decir, nuevas oportunidades para que separen y recombinen sus distintas fuentes de apoyo o de oposición en ciertos asuntos específicos de políticas. Por supuesto, existen límites para que un político ejecutivo "compre" a los grupos de electores, pero la tendencia general ha sido ir ampliando cada vez más esos límites. Obviamente, un ministro del trabajo prestará mayor atención a lo que la AFL-CIO tiene que decir, pero existen muchas otras voces que no podrá más que escuchar. Además de oír al movimiento sindical, prestará también atención a los grupos de minorías preocupados por empleos, a los funcionarios locales y estatales que administran programas departamentales, a los grupos de consumidores interesados en conocer los efectos de los salarios sobre la inflación, a los empleados que laboran en condiciones de inseguridad, etcétera. Por ejemplo, el antiguo secretario de Transporte William Coleman ensanchó su margen de maniobra para manejar el problema del aterrizaje de aviones supersónicos,

al lograr que el debate entre grupos pro y anti-*Concorde* se abriera a otros juegos de influencia más amplios que involucraban a públicos más amplios. Esta amplitud característica de las políticas de asuntos exige gran habilidad de las personas interesadas para contener las expectativas y para manejar la insatisfacción natural causada por el hecho de que a algunos se les escucha y a otros no. Por lo menos se trata de un juego en que la habilidad puede incidir de manera importante, sin estar predeterminada de antemano por fuerzas inmutables.

Estas tres ventajas son fundamentales. Pero antes de entrar en el dominio de los políticos de políticas y de sus redes, vale la pena considerar las posibles amenazas que plantean al gobierno. Las redes de asuntos pueden ser útiles para influir en las políticas, pero, ¿son capaces de gobernar? ¿Deberían gobernar?

El primero y más importante problema es el de la legitimidad democrática. La debilidad del liderazgo ejecutivo de la burocracia, subordinada, al presidente, no se debe a los grupos de interés o al Congreso. Su principal problema es que carece de un poder democráticamente fundado. Los ejecutivos políticos obtienen de segunda mano su mandato popular mediante la designación del jefe del Ejecutivo o del Congreso. Los tecnócratas políticos hacen que esta debilidad democrática sea más aguda. Entre más identificados estén los administradores políticos con las diversas redes especializadas de políticas, más grande será la distancia que los separe del ciudadano común. Los políticos o funcionarios del Ejecutivo pueden maniobrar entre las ya movilizadas redes de asuntos o acaso movilizarlas. Pero, esto no es lo mismo que tejer una base amplia de entendimiento y apoyo público para las políticas de su interés y conocimiento. El funcionario presidencial típico viajará a cualquier cantidad de congresos, pronunciará discursos ante los miembros de una asociación tras otra, pero casi nunca tendrá la ocasión de ver o escuchar a algún miembro ordinario del público. El problema es que sólo una pequeña cantidad de ciudadanos ten-

drán la capacidad de moverse entre las distintas redes, incluidos los que están siempre atentos a los asuntos públicos.⁸ Pero, los que no son activistas de ciertas políticas quedan excluidos y dependen de la capacidad de las instituciones gubernamentales para representarlos.

Si el problema consistiera solamente en que hay una brecha de información entre los expertos de políticas y el grueso de la población entonces podría ser tal vez útil un poco más de comunicación. Sin embargo, en lugar de traducirse en un mayor apoyo a las decisiones de política, una mayor comunicación de las redes de asuntos con el ciudadano común tiende a provocar en el ciudadano un síndrome parecido al de "todo provoca cáncer". Las redes producen cada vez más expertos con un mayor número de demandas y contrademandas sofisticadas, hasta el punto de que el no especialista acaba por concederles todo y por no creer en nada de lo que escucha. Los continuos debates sobre energía, salud y limitación de armamento proporcionan buenos ejemplos del escepticismo público sobre lo que dicen o hacen los abstrusos expertos de políticas. Mientras los conocedores han jugado un papel preponderante en el gobierno, el público en general llega a la conclusión de que el número de los directivos gubernamentales que no saben lo que hacen ha aumentado constante y considerablemente.⁹ Asimismo, entre más se ha esforzado el gobierno por

⁸ Un interesante y reciente estudio de caso que muestra la complejidad de un intento de generalización acerca de quién es "movilizable" se encuentra en James N. Rosenau, *Citizenship Between Elections* New York, The Free Press, 1974.

⁹ Desde 1964, el Instituto de Investigación Social de la Universidad de Michigan ha planteado la pregunta ¿piensa usted que casi todas las personas que conducen el gobierno son personas que saben lo que hacen o piensa que sólo muy pocas de ellas parecen no saberlo? El porcentaje de quienes han expresado la última opinión son 28% (1964), 38% (1968), 45% (1970), 42% (1972), 47% (1974) y 52% (1976). Acerca de hallazgos similares relativos al sentimiento público de falta de control sobre el proceso de políticas, véase Congreso de los Estados Unidos, Subcomité de Relaciones Intergubernamentales del Comité de Operaciones del Gobierno, *Confidence and Concern: Citizens View American Government*, Publicación del Comité, 93 Cong., 1st. sess, 1973, pt 1, p. 30. Para una discusión más completa de las tendencias recientes, véase los dos artículos de Arthur H. Miller y Jack Citrin en *American Political Science Review* septiembre de 1974.

ser útil y eficiente, más han aumentado los sentimientos de impotencia y desamparo del público.

No hay duda de que son muchos los factores involucrados en estos cambios de la actitud pública. La cuestión es que la creciente preponderancia de las redes de asuntos tiende a agravar los problemas de legitimidad y de desencanto público. Los activistas de políticas empero tienen poco interés en reconocer este hecho desagradable: sus sistemas tan influyentes en la elaboración de políticas inteligentes tienden a obstaculizar la política democrática. Cuatro son, por lo menos, las razones.

Complejidad. La competencia política democrática se basa en la idea de que hay que simplificar la complejidad política en un número reducido de elecciones comprensibles. En contraste, las distintas redes de asuntos tienen especial interés en volver complejo lo que parecía simple. Los que se encargan de los asuntos particulares de las políticas reconocen, al paso de los años, que los objetivos de las políticas son generalmente vagos y que sus resultados son difíciles de medir. Frecuentemente las acciones que son pertinentes para un cierto objetivo de política resultan ser incongruentes con los objetivos de otra. A fin de ganarse la reputación de experto y conocedor, se debe ser capaz de hacer malabares con estas complejidades y presionar a los demás tecnócratas de las redes de asuntos para que hagan otro tanto.

Consenso. Uno de los propósitos claros de la política democrática es llegar, después de un debate abierto, a consensos entre los diversos puntos de vista. Ya sea que haya intercambios entre los diversos asuntos o que se combinen asuntos relacionados, la meta es alcanzar un acuerdo. Los activistas de políticas pueden recomendar teóricamente la concertación y el consenso, pero lo que en realidad hacen sus redes de asuntos es procesar los desacuerdos. La meta es llegar a una buena política, a un resultado correcto en el tratamiento de una cuestión. Pero dado que este punto es el que precisamente desata la polémica entre los cono-

cedores y expertos, el deseo de llegar a alcanzar un acuerdo queda muchas veces en segundo plano, superado por la manera personal de entender la cuestión. Los intercambios, las negociaciones o las combinaciones que ocurren entre digamos los grupos de derechos pro vida con los que propugnan el control de las armas nucleares, los defensores del medio ambiente y los del consumidor, los grupos de derechos civiles y los que luchan por controlar la venta de armas, son para los grupos de expertos un procedimiento impuro. En general, son pocos los imperativos que empujan a los que componen las redes de asuntos a buscar un consenso político y muchas las recompensas que premian a los que se vuelven expertos en técnicas de escepticismo inteligente frente a cualquier tipo de propuestas.

Confianza. La política democrática supone una especie de asimetría psicológica entre los líderes y los seguidores. Se espera que los que compiten por una posición de mando estén seguros de sí mismos y ciertos de lo que hay que hacer, mientras se espera de que los dirigidos duden y guarden distancia en su deliberación respecto de sus gobernantes. Se supone que los políticos deben acreditarse los éxitos, evitar cualquier apariencia de fracaso y echar la culpa a sus oponentes. Los votantes sopesan todo esto y llegan a formarse su propio juicio, en espera de la próxima contienda entre los líderes.

Las redes de política emergentes tienden a invertir el proceso. Los verdaderos creyentes son los activistas que se movilizan alrededor de determinados asuntos de políticas. Para sobrevivir, las nuevas generaciones de dirigentes o de políticos de políticas tienden a volverse muy versados en las cuestiones complejas y polémicas de los asuntos públicos y los problemas sociales. Un cierto periodo de tanteo es natural cuando los dirigentes visibles han ampliado su influencia a través de las distintas redes. Pero darse el crédito de ciertas iniciativas demuestra falta de entendimiento de los intrincados mecanismos que operan en la hechura de las

políticas y suele contrariar a los que han estado-pugnando celosamente por impulsar un cierto asunto. Despararramar la culpa entre los demás amenaza a qtros en las redes establecidas y puede hacer creer ilusoriamente que la nueva dirección de gobierno puede garantizar mejores resultados. La vaguedad en cuanto a lo que se debe hacer permite que se ajusten sobre la marcha las políticas, de acuerdo con la mayor o menor intensidad de opinión de los especialistas en el tema. Ahora bien, es poco probable que esta conducta aumente la confianza del ciudadano en sus dirigentes. La nueva generación de políticos de políticas es fría precisamente porque las redes de asuntos son calientes.

Cierre. Parte de la genialidad de la política democrática es su capacidad para llegar a soluciones pacíficas a través del voto poniendo un término al debate y dando inicio a la acción. Por el contrario, los incentivos de la nueva tecnocracia experta en políticas funcionan en contra de un cierre del debate. Estudios y hallazgos nuevos pueden traerse en todo momento a colación. Las mayores recompensas de estos grupos altamente intelectualizados van a terminar en manos de los que desafían exitosamente el conocimiento establecido y aceptado. Las redes prosperan a través de un continuo escrutinio de las diversas propuestas de cursos de acción alternativos para políticas particulares y decaen si abandonan el escepticismo y aceptan que hay que hacer algo.

Por las razones anteriores se puede afirmar que lo que es bueno para la elaboración de las políticas (en el sentido de involucrar a personas conocedoras y a analistas rigurosos) puede ser malo para la política democrática. Esta tecnocracia de políticas en ascenso tiende, como ha dicho Henry Aaron con referencia a la investigación en ciencias sociales, a "erosionar la confianza sobre la que se construyen las coaliciones políticas".¹⁰ ¿Debemos contentarnos con esta confianza pura y simple? Probablemente no;

¹⁰ Henry Aaron, *Politics and The Professors*, Washington, D.C. Brookings Institution, 1978, p. 159.

pero el peligro mayor consiste en que el naciente mundo de las políticas específicas y de los expertos en políticas volteará de cabeza el argumento de John Stuart Mill sobre la conexión entre libertad y gobierno popular. La argumentación más informada sobre las diferentes opciones de políticas puede tener como efecto hacerlas ininteligibles. Con más intermediarios de políticas se puede ampliar la participación de los activistas interesados, pero esto puede ocasionar que los grupos no organizados y de no especialistas aumenten sus sospechas y prejuicios sobre la bondad de una política. En suma, puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor "ignorancia de los ciudadanos". Es probable que los activistas queden insatisfechos con las acciones del gobierno y que los no activistas queden fuera de toda representación gubernamental. Superficialmente podría parecer que esta inhibición de fuerzas es propia de una posición conservadora, hostil al crecimiento de nuevas políticas gubernamentales. En el fondo, tiende a debilitar la identificación democrática del ciudadano común con su gobierno.

Una segunda dificultad con las redes de asuntos es que desgastan al presidente como jefe ostensible de la institución ejecutiva. La emergente tecnocracia de políticas coloca a los funcionarios designados por el presidente lejos del alcance del jefe ejecutivo, cosa que ni siquiera pudieron hacer los triángulos de hierro. Tal vez se puede "comprar" a los miembros de estos triángulos concediéndoles algunas de las ventajas materiales que buscan. Pero para los activistas de políticas la cuestión crucial se centra en la corrección o incorrección de las políticas. Así las cosas, más análisis y más personal experto —lejos de ayudar— pueden impedir que el presidente ejerza una conducción política independiente. La influencia que ejercen los tecnócratas de políticas y sus redes permea cualquier cosa que la Casa Blanca quiera hacer. Sin sus propios expertos no tendría investigaciones alternativas ni información detallada ni ar-

gumentos elaborados para ir en contra de la arremetida de otros expertos fuera y dentro del Congreso. Por supuesto que un presidente puede reemplazar a un funcionario ejecutivo, pero sería sólo para sustituirlo por otro personaje de las redes de asuntos de interés. [...]

¿En dónde, pues, queda colocado el presidente como político y como el ejecutivo de ejecutivos? En una posición imposible. El problema de conectar política y administración coloca a cualquier presidente en el típico predicamento de ser derrotado en todas sus iniciativas. Si intenta utilizar personal leal que se haga cargo de la dirección de los organismos y departamentos, se le acusará de politizar a la burocracia y colocará a sus funcionarios ejecutivos en una posición vulnerable en el momento de dirigir sus organizaciones y tratar con sus respectivas redes. Si trata de crear un grupo alternativo de expertos en el centro, se le acusará de tratar de magnificar el imperio de la presidencia y, muy probablemente, burocratizará sin remedio las operaciones de la Casa Blanca. Si se basa en alguna vaga idea de gobierno colegial de gabinete y considera que los ejecutivos secretariales pueden dirigir la burocracia (a la manera del presidente Carter), entonces el presidente pone en riesgo sus responsabilidades de liderazgo como único ejecutivo electo del gobierno nacional. Terminará también por convertirse en una creatura de las redes de asuntos y de los especialistas en políticas. Sería reconfortante pensar que se puede escapar a este dilema, pero no es así.

Finalmente, existen cuestiones inquietantes acerca de la responsabilidad de la tecnocracia política. El problema no radica en que los especialistas de políticas estén especializados en ciertos asuntos sino en que, por la misma naturaleza del cargo público, deben generalizar. Cualquier cosa que haga un ejecutivo político influyente, la hace con toda la autoridad colectiva del gobierno y en nombre del público en general. No es difícil imaginar situaciones en que las políticas tengan mucho sentido a los ojos de los

observadores expertos de asuntos, pero que para el ciudadano común (con el que los funcionarios políticos no tiene casi ningún contacto) no tengan absolutamente ningún sentido o sean en su opinión tonterías fuera de la realidad. Ya que los funcionarios políticos no tienen que someterse al juicio del electorado, la fuente principal de la responsabilidad democrática cae en el presidente y en el Congreso. Ahora bien, los problemas del presidente y la creciente burocracia de especialistas al servicio del Congreso hacen que las probabilidades de lograr un aparato ejecutivo democráticamente responsable sean, en el mejor de los casos, muy pobres.

Tal vez no sea necesario preocuparnos. Puede ser que todo lo que estamos presenciando no sea más que una conmoción temporal provocada por una generación de políticas reformistas. Con el tiempo, es posible que el proceso expansivo de las políticas entre de nuevo en reflujo, a medida que los grupos y redes recaigan en las triangulaciones de poder más comunes y conocidas.

Sin embargo, también puede darse el caso, más factible, de que los cambios perduren. En primer lugar, en Washington, hay demasiados equipos expertos en elaboración de políticas como para ver un pronto regreso a los ciclos de calma en el gobierno federal y de experimentación política en los gobiernos estatales. El gobierno central, rodeado por estas redes de especialistas de políticas, probablemente tenga ya la capacidad de llevar a cabo iniciativas de políticas con continuidad. En segundo lugar, parece no haber muchas maneras de frenar y mucho menos de revertir las expectativas de nuevas políticas, inducidas por la mentalidad reformista de intenciones compensatorias. Cambiar los compromisos emprendidos por la última generación representaría llevar a cabo una enorme obra de redistribución, y es muy posible que esto genere sacudimientos mayores en el proceso de las políticas. Una vez que se acepte que lo que importa son las pérdidas rela-

tivas más que las absolutas, se puede contar con los cruzados para emprender.

Un tercera razón por la que nuestras políticas y nuestra administración no podrán volver a ser las mismas, radica en el hecho de que ya hay un gran número de políticas acumuladas. Tener que elaborar políticas en un entorno sobrecargado con compromisos públicos y programas aumenta la posibilidad de impactos múltiples e indirectos entre una política y otra, de muchas tensiones entre las diferentes perspectivas, de muchas movilizaciones de varios grupos. Este estado de complejidad y de impredecibilidad crea un escenario poco favorable a cualquier intento de regresar a los grupos tradicionales de interés político.

Para concluir, imagine que se gobierna en una situación donde los recursos políticos de corto plazo giran alrededor de una serie de asuntos particulares en continuo cambio y en donde las personas que están atentas a estos asuntos no pueden evitar que sus urgentes demandas vayan más allá de los recursos que ellas mismas pueden ofrecer. Imagínese también que entre más gente se comporte de esta manera menos apoyo y entendimiento se recibirá de los públicos de apoyo que tienen los recursos de largo plazo que se necesitan. Atrapada entre los cínicos y los verdaderos creyentes, la elaboración de la política no podrá más que evolucionar hacia niveles de insolubilidad. En efecto, no es fácil para una sociedad politizarse y al mismo tiempo despolitizar la conducción gubernamental. En los Estados Unidos puede estar sucediendo justamente esto.