

NUEVAS LECTURAS DE POLÍTICA Y GOBIERNO

LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

Estudio introductorio de José Luis Méndez

B. GUY PETERS

013419



SECCIÓN DE OBRAS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Serie

NUEVAS LECTURAS DE POLÍTICA y GOBIERNO

Coordinada por

Mauricio Merino

Manuel Quijano

Presidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas
y Administración Pública, A. C.

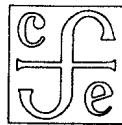
La política de la burocracia

Traducción de
EDUARDO L. SUÁREZ GALINDO

B. GUY PETERS

LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

Estudio introductorio de
JOSÉ LUIS MÉNDEZ



COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
MÉXICO

Cuarta edición en inglés, 1995
Primera edición en español
de la cuarta edición en inglés, 1999

CLASIF. 330.001 / P431

ADQUIS. 26184

FECHA 21/09/99

PROCED. Compra

PRECIO \$ 140.00

△

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
-incluido el diseño tipográfico y de portada-,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

Título original:

The Politics of Bureaucracy

© 1995. Longman Publishers USA

Esta traducción de *The Politics of Bureaucracy*, cuarta edición, se publica por acuerdo
con Longman Publishing Group, Nueva York
ISBN 0-8013-1168-3

D. R. © 1999, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-4919-2

Impreso en México

ESTUDIO INTRODUCTORIO

JOSÉ LUIS MÉNDEZ*

Es un defecto fatal de los principios actuales de la administración el que, como proverbios, ocurran en pares. Para casi cada principio, uno puede encontrar un principio contradictorio igualmente plausible y aceptable. Aunque los dos principios del par llevarían a recomendaciones organizacionales exactamente opuestas, no hay nada en la teoría que nos indique cuál es apropiado aplicar.

HERBERT SIMON, *Administrative Behavior; A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 1976.

A partir de los ochenta, América Latina ha venido experimentando un proceso importante de cambio. Hasta ahora se han dado sobre todo dos reformas: la económica (estabilización y ajuste) y la política (democratización y "liberalización"); la primera comenzó en 1982: la segunda, a mediados de esa misma década. En varios foros se ha venido señalando que ahora estaría comenzando una nueva ola reformista: la gubernamental (eficientización, profesionalización, descentralización), que en algunos países se ha juzgado muy importante tanto en sí misma -por la creciente importancia que los ciudadanos están dando al desempeño eficiente de sus gobiernos- como en función de la consolidación de las otras reformas.

En realidad, es difícil aplicar imágenes temporales a estos cambios, ya que ocurrieron en forma distinta y simultánea en varias naciones. Esto no quiere decir, sin embargo, que sean completamente erróneas: por un lado, un número importante de países de la región iniciaron a principios de los ochenta una reforma económica, que en algunos casos fue seguida por una reforma política. Por otro lado, concluidos o casi concluidos los procesos de cambio económico y político (en sentido amplio), varias naciones han venido dirigiendo su atención a la gestión gubernamental. Por ejemplo, desde fines de los ochenta, Brasil, Argentina, México, Bolivia, Perú, Chile, El Salvador, Panamá

* Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE), y profesor-investigador con licencia en El Colegio de México.

y Uruguay, entre otros, han venido promoviendo cambios en las estructuras de sus administraciones públicas para eficientarlas, profesionalizarlas o descentralizarlas. Por supuesto, también es difícil separar esta reforma de las otras dos, dado que en cierta medida las ha venido acompañando.

En cualquier caso, el punto que debe destacarse es que a finales de los años noventa la reforma de los aparatos administrativos ha adquirido una relevancia significativa tanto para la región como para los organismos financieros internacionales. Expresiones de ello son el informe del Banco Mundial de 1997, enfocado precisamente al Estado, y el que otros organismos como la Organización de Cooperación Económica Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo -que en 1997 aportó los fondos necesarios para llevar a cabo las reformas administrativas en Brasil, El Salvador, Panamá y Uruguay- hayan establecido áreas dedicadas exclusivamente al tema. Después de todo, el Estado en cualquier parte del mundo realiza hoy en día una cantidad de tareas que hace 30 o 40 años era impensable.

Por todo lo anterior, es especialmente importante y oportuna la traducción al español del libro de B. Guy Peters, *La política de la burocracia*, que, como lo demuestra su número de ediciones, constituye una de las pocas obras clásicas en la literatura sobre administración pública y gobierno comparados (de hecho, la única otra obra equiparable en el mundo es la de Ferrel Heady, *Administración pública comparada*, que también publicará el Fondo de Cultura Económica). Además, habría que destacar que la importancia del libro no se deriva sólo de su temática, sino de su enfoque comparativo. Puesto que las reformas gubernamentales se han venido dando y seguirán sucediendo en Latinoamérica en estrecha relación con tendencias similares en otros países, resulta fundamental la presentación y análisis que realiza este autor de los mecanismos y reformas específicos utilizados por ellos para estructurar sus administraciones públicas. Además, en las diversas ediciones, Peters ha venido incorporando a su libro referencias comparativas a los países en desarrollo, en algunos casos directamente relacionadas con América Latina.

Este estudio introductorio tiene cinco objetivos básicos. Primero, analizar la temática del libro de Peters, esto es, la administración pública comparada, en relación con América Latina. Segundo, presentar una visión general de las tradiciones y prácticas de las administraciones públicas de Latinoamérica, entendida como los 19 países de América, de habla portuguesa o española. Tercero, presentar en profundidad dichas tradiciones y prácticas en tres países de la región donde a lo largo de los años el autor ha realizado investigación de

campo y conoce mejor: México, Brasil y Perú. Aunque Peters hace un número significativo de referencias a la región, en realidad los sistemas que describe globalmente son todos parte del mundo desarrollado; por tanto, pensamos que valdría la pena que esta introducción describiera cuando menos algunos de los sistemas latinoamericanos. Cuarto, si bien Peters toca en su libro cuatro temas sustantivos: contratación, estructura administrativa, presupuesto, y rendición de cuentas, el estudio introductorio trata comparativamente varios asuntos relacionados sobre todo con los primeros dos (específicamente la contratación, la evaluación del desempeño, la desconcentración, la descentralización y la participación), ya que éstos han sido los que, desde mi punto de vista, han atraído más la atención en los últimos años en América Latina. Quinto, describir algunos desarrollos recientes en dichos temas en México y varios países sudamericanos que el autor ha estado visitando (por ejemplo, Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay) y presentar los complejos dilemas que tales desarrollos han venido enfrentando.

En mi opinión, la utilidad central de la política y la administración pública comparadas es mostrar cuáles han sido las diversas soluciones que alrededor del mundo se han dado a los retos administrativos, y las formas en que se pueden evitar los errores cometidos en ese proceso y adaptar los aciertos, tomando en cuenta la especificidad de cada contexto; en otras palabras, abrir los ojos a otras situaciones y permitir con ello el conocimiento real de las propias, sin el cual es imposible diseñar soluciones efectivas (se dice, por ejemplo, que el pez nunca conocerá realmente lo que es el agua al no salir nunca de ella). En este sentido, la pregunta central que la política comparada nos debería ayudar a responder sería: ¿Es posible descentralizar el poder y al mismo tiempo a) combatir en lugar de favorecer las tendencias a la corrupción en la región, y b) fortalecer en lugar de debilitar la capacidad de los Estados latinoamericanos para guiar de manera adecuada el desarrollo nacional? En función de lo anterior, el final de la sección v y toda la sección vi se centran en presentar algunas recomendaciones de reforma pensadas específicamente para América Latina y las formas en que podrían aplicarse. Aún más, a partir del análisis que Peters nos presenta en los capítulos III y IV acerca de formas de organización, tipos de incentivos y "enfoques de contingencia", se desarrollan dos enfoques contingentes como posibles caminos a efecto de enfrentar los dilemas que se describen en la sección IV.

1. LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

Peters comienza su libro señalando un hecho básico: el gobierno ha visto aumentada su carga de trabajo, pero su imagen es más negativa ahora que en cualquier otro momento. Esta mayor carga de trabajo recae sobre todo en la administración pública. Sin embargo, tenemos menos información concerniente a este aspecto del gobierno que a cualquier otro. Las elecciones, los partidos políticos, las legislaturas y las cortes han sido considerados como la parte central de los sistemas políticos y se han analizado extensamente y en forma comparativa en muchos países. La administración, por otro lado, ha sido considerada apolítica en la mayoría de las sociedades occidentales y se ha resistido a la cuantificación adecuada y el análisis teórico.

Aunque Peters indica que tradicionalmente se ha considerado la administración pública como el proceso y estructuras relacionados con la aplicación de reglas, en realidad incluye procesos concernientes a la formulación de las mismas. Así, ve dicha administración como parte integral del sistema político, que requiere un análisis igualmente comparativo. Detengámonos un poco en cada uno de estos aspectos.

1. Administración pública y política comparada

Como Peters indica muy bien, la bibliografía sobre política comparada se ha incrementado desde los años cincuenta, pero ha ido en dos direcciones que no han sido particularmente benéficas para el estudio comparativo de la administración pública. La primera tendencia se ha centrado en el sistema político, sobre todo en sus aspectos culturales y conductuales; la segunda, ha enfocado la economía política, con énfasis en los aspectos macroestructurales de las sociedades modernas. Aparte del estudio del sistema político y la economía política, dentro de la teoría administrativa han sido importantes el enfoque de contingencia y el de la implementación.

América Latina no ha estado exenta de estas tendencias. No obstante la importancia relativa de los estudios sobre las administraciones públicas nacionales, los textos que nos ofrecen visiones panorámicas de los diversos países de la región (por ejemplo, Oszlak, 1986) se cuentan con los dedos de una mano. Existen varios libros generales o comparativos en inglés sobre el gobierno en la región (Hamergreen, 1983; Hughes y Mijeski, 1984; Sloan, 1984; Ames, 1987, y

Graham, 1990), pero, aparte de su falta de actualización, se han centrado en el proceso de política pública o en aspectos específicos de los aparatos estatales (por ejemplo, servicio civil en Geddes, 1994; políticas de desarrollo en Tendler, 1997).

En general, todos los enfoques antes mencionados padecen de cuando menos dos insuficiencias. En primer lugar, el inadecuado entendimiento de la burocracia como parte fundamental del proceso político. Por ejemplo, los resultados del sistema político se juzgan no sólo por sus componentes objetivos; esto es, lo que el sistema político provee al ciudadano en la forma de gratificaciones y privaciones, sino también por sus componentes subjetivos; es decir, la forma en que esas gratificaciones y privaciones son entregadas a los ciudadanos (especialmente por los servidores públicos en contacto directo con ellos). Así, las reglas operacionales desarrolladas y ejecutadas en la práctica por administradores pueden decir más de los resultados para los individuos que las reglas promulgadas formalmente. La segunda insuficiencia es que no han visto a la administración pública como un área del gobierno susceptible de comparaciones significativas aun cuando a) a la administración pública se le asignan tareas relativamente comunes en todos los sistemas políticos; b) las estructuras por las cuales se conduce la administración son prácticamente similares, y c) las burocracias públicas tienen casi siempre una estructura formal. La similitud y fácil identificación de las tareas y estructuras administrativas permite al investigador especificar relaciones y explorar semejanzas, lo que sería más difícil para otras instituciones políticas.

El resultado de estas insuficiencias es que se difunden una serie de mitos sobre las sociedades en desarrollo, como las latinoamericanas, que derivan en políticas inadecuadas o injustas. En oposición a esto, Peters (1996) ha señalado que, en realidad, muchas de las diferencias entre los países más o menos desarrollados son básicamente de grado.

2. La burocracia como actor político

Peters indica en las primeras secciones que el ritmo de aumento en el gasto público ha sido mayor en los países en desarrollo que en los industrializados. Al mismo tiempo reconoce que los primeros han sido más exitosos al reducir el tamaño del Estado, pues en los segundos ha permanecido con pocos cambios significativos pese a la retórica al respecto. Al crecer el gobierno, la burocracia pública se ha convertido en una institución más importante.

-

Uno de los temas centrales de *La política de la burocracia* es precisamente la consideración de la burocracia como un actor político y su relación con otros actores, como los políticos electos, así como las posibilidades de control de la primera por los segundos. En varias secciones señala, por ejemplo, que las legislaturas sólo tienen capacidad para considerar un puñado de asuntos por sesión, y además en forma general. Esto deja una gran cantidad de huecos, que los administradores tienen que llenar. Por otro lado, los cuerpos legislativos están subespecializados en relación con las dependencias burocráticas con las que se tienen que confrontar, y tienen menos personal. La relativa inestabilidad de las legislaturas, comparada con la mayor permanencia de la burocracia, pone a aquellas legislaturas en desventaja en la competencia de poder.

En cuanto al Ejecutivo, en general tendría varios problemas políticos para imponer su voluntad, como 1) su frecuente falta de conocimiento y tiempo para entender y administrar las políticas; 2) el reducido número de designados políticos en la cúspide de la organización en relación con el resto de los funcionarios de la burocracia (aunque Peters señala que esto varía), y 3) la resistencia de muchos funcionarios a poner en marcha los programas.

Este autor estadounidense opina acertadamente, contrario a algunos autores como Niskanen, que las burocracias ni están siempre viendo la forma de aumentar su tamaño ni están sólo preocupadas por el cumplimiento eficiente de sus objetivos. Aunque en su opinión difícilmente son una fuerza monolítica, se encuentran en una posición poderosa en relación con sus superiores políticos. Tienen el control de la información sobre los problemas públicos y las alternativas de políticas, y con frecuencia poseen toda una ideología ministerial sobre la forma en que deben tratarse los problemas.

Con todo, hay varias tendencias que restringen el crecimiento y poder de la burocracia pública, como la reducción cada vez mayor de la base fiscal del Estado y del apoyo de la ciudadanía hacia al gobierno y la burocracia, así como diversos instrumentos que los líderes políticos pueden utilizar para contrarrestar el poder burocrático (descritos en el capítulo VI).

El punto central, sin embargo, es que, pese a la tendencia reciente a su reducción, a fines del siglo xx el gobierno es bastante grande y complejo en comparación con épocas pasadas, y esto ha venido a hacer todavía más importante a la burocracia como actor político. Al mismo tiempo, dicho aumento en el tamaño del Estado ha dificultado todavía más el trabajo de los administradores públicos. Aparte de que hoy cualquier organización tiende a establecer interrelacio-

ESTUDIO INTRODUCTORIO

nes complejas, los recursos disponibles para *el* administrador son limitados y los ciudadanos observan con mayor cuidado al gobierno y la burocracia pública. Lo anterior lleva a Peters a analizar ciertos temas clásicos de la administración pública (contratación, evaluación, etcétera).

II. ESTADO y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA

Para entender la administración pública actual de Latinoamérica es necesario observar el desarrollo de la sociedad, el Estado y la administración pública de la región. La primera parte de esta sección hace eso. La segunda parte adopta un acercamiento más estático y describe la naturaleza básica del Estado latinoamericano y la administración pública en el siglo xx. Tratando de elaborar una visión panorámica y de captar la esencia de algunas de las lógicas básicas de interacción social (varias de las cuales todavía se pueden observar hoy en día), se hacen algunas generalizaciones; obviamente, no se aplican de igual forma en todas las naciones latinoamericanas.

1. El Estado latinoamericano: una visión histórica'

Varios hechos históricos han influido en la evolución de la administración pública y el Estado en América Latina. Para empezar, ésta fue una región conquistada, más que colonizada. Sólo después de sangrientas batallas la corona española fue capaz de dominar los reinos indios más importantes de México y los Andes en el siglo xvi. Hecho esto, los españoles realizaron una sobreexplotación de los recursos humanos y naturales de las nuevas provincias, lo que trajo frecuentes rebeliones indias. Los portugueses no tuvieron que luchar en Brasil contra reinos indios del tamaño del mexicano o el andino. Sin embargo, terminaron por establecer un régimen muy similar al español (en parte porque de 1581 a 1640 ambas regiones fueron gobernadas por el mismo monarca).

Esta labor de conquista y sobreexplotación la realizaron los imperios español y portugués a través de un sistema altamente jerárquico, burocrático y patrimonialista, que fue la misma forma en que los españoles habían logrado antes organizar Castilla y reconquistar España. La corona ofreció tierra como premio por conquistar los

1 Esta y la siguiente subsección son una versión revisada de una parte de otro texto del autor (Méndez, 1998).

territorios americanos, pero después tuvo que establecer una forma de reducir el poder feudal de los colonizadores. Esto se hizo a través de cuatro mecanismos: una fuerte jerarquía, regulaciones administrativas muy detalladas, una administración pública radial y traslapada (donde las líneas de subordinación no van hacia los superiores inmediatos sino al rey, quien genera una suerte de competencia entre sus súbditos) y una orientación distributiva de las políticas, donde el rey otorga directamente muchos de los beneficios. Es, en síntesis, la cultura deductiva de la Europa continental a la que se refiere Peters en el segundo capítulo, relacionada con el sistema de derecho civil, diferente de la inductiva, menos universalista y estrechamente relacionada con el derecho común. Todo esto se legitimó mediante principios medievales tomistas; con base en ellos, la corona se presentó como un soldado de la fe católica y el arquitecto de una comunidad orgánica (corporativista).

Puesto que este sistema altamente regulatorio era poco práctico, la actitud de muchos administradores coloniales era la de "obedecer pero no cumplir" (que en realidad era un dicho común de la época). En ese tiempo, como ahora, el Estado permitía esas prácticas pero se quedaba con la sobrerregulación a fin de reservarse el poder discrecional de aplicarla cuando así conviniera a sus intereses. Como es de esperarse, el sistema ocasionó una amplia corrupción. Así, en mi opinión, Latinoamérica ha sido una región con muchas y estrictas reglas que se aplican flexiblemente. Tenemos ese comportamiento prismático señalado por Riggs, o esa cultura de la negociación a la que Peters se refiere también en el segundo capítulo.

Bajo el régimen colonial, que duró desde principios del siglo XVI hasta principios del siglo XIX, era difícil si no imposible para los empresarios locales y grupos sociales desarrollarse. Además, la conquista pronto llevaría al surgimiento de naciones altamente divididas en términos sociales, económicos y hasta regionales, una característica que he resumido bajo el término de "heterogeneidad estructural" (Méndez, 1986).

Estas características y consecuencias de la conquista llevaron al desarrollo de graves conflictos y, de forma interrelacionada, a una profunda desconfianza entre los grupos sociales. Aquí resulta especialmente interesante la matriz en la que Peters clasifica los distintos sistemas administrativos según su fuerza. América Latina se ubicaría en la celda derecha inferior; dado que en la región la gente ha confiado poco, tanto en sus conciudadanos como en los políticos, la burocracia ha surgido como el actor más consolidado de las sociedades latinoamericanas.

Resumiendo, durante la época colonial se establecieron las bases para el surgimiento de un Estado corporativista, legalista, centralizado, distributivo y altamente regulatorio. Después, el subdesarrollo, el divisionismo y la dependencia empujaron hacia la permanencia de este sistema. De esta manera, en mi opinión, la región quedó atrapada en un círculo vicioso, en el cual se han retroalimentado los problemas políticos, económicos y sociales.

La falta de confianza llevó a relaciones sociales basadas en vínculos informales y personalizados, más que en un sistema formal de reglas. Éstas, por supuesto, existen; pero, como bien lo señala nuestro autor, sólo son el punto de partida para la negociación, que por lo general favorece al Estado. La personalización del poder favoreció el desarrollo de hombres fuertes en los ámbitos local o sectorial, así como una tendencia a cuidar los intereses del grupo primario -parentela, grupos de amigos, clientelas- más que regirse por cualquier concepto abstracto o apegarse a las reglas del juego del bien común.

El problema con este patrón de relaciones sociales es que bloqueó la expansión del poder tanto vertical (burocrático) como horizontalmente (nacional), así como el desarrollo de una administración pública efectiva. En vez de fundarse en un credo político y un sistema abstracto de reglas, el Estado-nación latinoamericano surgió de la fuerza militar y política de gobiernos centrales. Sin embargo, una vez conquistado el Estado nacional, quienes detentaban el poder tendieron a monopolizarlo, ya que cualquier sucesor, además de destruir su proyecto estatal y de gobierno, no los dejaría en paz al verlos como una amenaza constante. Los gobernantes sólo podían articular la nación a través de hombres fuertes en las regiones, pero éstos se constituían en una fuente permanente de inestabilidad, pues los líderes nacionales finalmente eran derrocados por alguno de estos caudillos. En síntesis, la política era y en buena parte ha seguido siendo un juego de suma cero, de "toma todo", en no poca medida debido al sistema de botín predominante en las administraciones públicas. De esta forma, la evolución política y administrativa de Latinoamérica se ha caracterizado no sólo por estar inmersa en círculos viciosos sino también en ciclos repetitivos de caos y autoritarismo,

En la Colonia, los grupos sociales se vinculaban básicamente por medio del Estado central. Por lo tanto, cuando a principios del siglo XIX las naciones latinoamericanas consiguieron su independencia, se encontraron altamente divididas, subdesarrolladas y sin experiencia política y administrativa. Los gobiernos eran muy débiles porque tendían a importar modelos extranjeros y porque rara vez eran capaces de implantar un sistema fiscal efectivo. Además, compañías

o gobiernos extranjeros -en esa época franceses o ingleses- aprovechaban y profundizaban esta debilidad. La mayoría de los países (por ejemplo, México, Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador) tardaron varias décadas en establecer su primer régimen hegemónico y por lo tanto estable, el llamado Estado oligárquico (basado en los agroexportadores y latifundistas). Así, no fue sino hasta finales del siglo XIX que muchos Estados (con algunas excepciones, como Brasil) fueron capaces de desarrollar un ejército estable y una administración pública más organizada, aunque todavía pequeña.

En la mayoría de los casos, estos nuevos regímenes fueron altamente autoritarios. En los primeros años del siglo XX, muchos fueron derrocados por los sectores sociales más pobres o por las clases medias. Surgió un nuevo tipo de régimen, el llamado Estado populista; por ejemplo, el México de Cárdenas (1934-1940), el Brasil de Vargas (1937-1945) y la Argentina de Perón. Estos regímenes establecieron un Estado intervencionista orientado al bienestar popular. Como resultado, la administración pública creció considerablemente en varios casos.

Sin embargo, el proyecto populista era contradictorio. Atacaba pero no deseaba eliminar a la vieja oligarquía latifundista. Inducía a las masas populares a manifestarse contra los ricos, pero no quería movilizarlos demasiado. En los cincuenta y sesenta, los gobiernos populistas personalizados fueron sustituidos por regímenes más liberales y democráticos; por ejemplo, los gobiernos "radicales" en Argentina (1964-1966), las administraciones de Eduardo Frei en Chile (1964-1970), de Fernando Belaúnde Terry en Perú (1963-1968), etc. Como Oszlak (1986) ha mostrado, estos regímenes establecieron una estructura de toma de decisiones más poliárquica, donde la legislatura, los partidos políticos y los grupos de presión jugaron un papel importante. La burocracia estaba bastante fragmentada, el presupuesto y los impuestos estaban dispersos, y las políticas públicas muy politizadas. Este tipo de régimen implicaba un estilo redistributivo de política, ya que otorgarle beneficios a un programa significaba no dárselos o quitárselos a otro, por lo que cada programa era defendido por ciertos grupos y clientelas.

Así, estos regímenes se volvieron altamente clientelares y fragmentados, y las luchas entre grupos burocráticos o entre el Congreso y el Ejecutivo llevaron con frecuencia a callejones sin salida. Esto, junto con la politización de las fuerzas armadas latinoamericanas y el surgimiento de movimientos guerrilleros, condujo a un nuevo tipo de régimen: el militar (por ejemplo, Argentina, de 1966 a 1972 y de 1977 a 1984; Brasil, de 1964 a 1985; Chile, de 1973 a 1989). Estos regímenes

buscaron "rehacer" y "estabilizar" las naciones. Disolvieron el Congreso y controlaron con mano férrea a las organizaciones sociales. Se estableció una estructura administrativa piramidal y se asignó personal militar a los diferentes puestos. Al mismo tiempo, se designaron delegados militares para supervisar cada organización, por lo que las decisiones eran procesadas a través de canales paralelos. Estos regímenes trataron de despolitizar las relaciones sociales asumiendo un papel más técnico y burocrático. Dado que vieron el papel del Estado como "subsidiario", la desburocratización, la privatización y la desconcentración se convirtieron, con la reducción del déficit público, en metas centrales (Oszlak, 1986; Hughes y Mijeski, 1984).

En los ochenta, los regímenes militares no fueron capaces de resistir la creciente oposición popular. Entonces, América Latina comenzó a vivir una nueva ola de redemocratización y reforma en el contexto de una tendencia mundial hacia los modelos orientados al mercado.

2. Estado y administración latinoamericana: una visión estática

Como ya lo había mencionado, el sistema colonial, primero, y la heterogeneidad estructural, dependencia y subdesarrollo, después, convirtieron al Estado en el actor central de las sociedades latinoamericanas. El Estado ha tenido que promover y sostener el desarrollo económico y al mismo tiempo ser el mediador en los conflictos sociales, principalmente entre obreros y empresarios. Sin embargo, llevar a cabo estas funciones ha sido una tarea ardua porque no ha sido fácil encontrar modelos en los que coincidan todos los actores. Además, el Estado ha tenido que desempeñar el papel de mediador entre los actores foráneos y los locales.

Por lo anterior, el Estado en América Latina ha sido "fuerte" y "débil" a la vez (Méndez, 1986). Ha sido una especie de Estado hueco. Desde fuera puede verse como una fortaleza imponente, pero cuando se entra en la misma uno ve columnas débiles y siente el piso frágil. Esto es cierto debido por lo menos a tres razones:

a) Si bien muchos gobiernos latinoamericanos han tenido con frecuencia apoyo de potencias o instituciones externas, tal apoyo también los ha debilitado, ya que en esos casos aparecen como representantes del capital extranjero, el imperialismo, etc. Las difíciles condiciones socioeconómicas y las grandes diferencias políticas, económicas y sociales justifican el papel predominante del Estado. Sin embargo, aquéllas limitan sus posibilidades de desarrollo político.

En síntesis, la dependencia, el subdesarrollo y la heterogeneidad estructural fortalecen a la vez que debilitan al Estado.

b) Debido al déficit de legitimidad, el Estado latinoamericano con frecuencia tiene que utilizar la fuerza, por lo que ha tendido a ser autoritario y centralista. Esto parece hacerlo más fuerte, pero en realidad hace que pierda contacto con los procesos sociales. Además, por lo regular promueve que la oposición legítima tenga que canalizarse por medios ilegales.

e) Si bien el Estado en Latinoamérica ha sido altamente intervencionista y bastante grande, como Peters reconoce, esto lo ha convertido en un blanco fácil y lo ha empujado hacia la desorganización administrativa y la ineficiencia.

Por todo lo anterior, los regímenes políticos en América Latina han buscado de manera permanente el compromiso político, que comúnmente ha resultado bastante frágil (Lechner, 1977: 412).

Así como en el caso del Estado, en América Latina la administración pública puede parecer fuerte pero en realidad tiene muy poca capacidad. De hecho, esta poca capacidad es al mismo tiempo causa y efecto de la debilidad del Estado.

Por un lado, la burocracia ha sido capaz de actuar en forma más unificada, ya que, a diferencia de varios de los países descritos por Peters, el Ejecutivo ha tendido históricamente a dominar sobre el Congreso y la rama judicial, así como sobre las regiones. Así, los gobiernos han sufrido no sólo las debilidades comparativas señaladas por Peters (subespecialización, carencia de tiempo, sobrecarga de sus agendas, etc.), sino que el contexto en general ha estado en su contra. De esta forma, la burocracia en América Latina puede intervenir en una variedad más amplia de áreas (muchas que en otros países serían consideradas como asuntos privados). También tiene un margen más amplio de opciones de políticas públicas y de instrumentos (Sloan, 1984). La formulación de las políticas, por lo regular, se lleva a cabo en "anillos burocráticos" cerrados dentro del Ejecutivo federal (Cardoso, 1979).

Por otro lado, como dije antes, la capacidad de las administraciones públicas es realmente baja debido a varios factores que suelen estar interrelacionados:

1. La legitimidad política de los gobiernos ha sido frágil. Por lo tanto, el Estado ha tenido constantemente que negociar con los líderes sociales del sistema corporativo o con los líderes regionales, quienes aseguran el apoyo político necesario. Aplicando la línea de análisis sobre las correlaciones de fuerzas que Peters nos presenta en varias secciones de su libro, podríamos decir que en esta negociación el

Estado central tiene poderosos instrumentos políticos, como su capacidad legal y financiera. Sin embargo, los actores políticos o burocráticos en los estratos intermedios también tienen sus armas: cuando una política o decisión pública no les conviene, se muestran de acuerdo en la etapa de la formulación, pero luego la boicotean, bloquean o retrasan en la etapa de la implementación. Por lo tanto, como varios autores han señalado (citados por el mismo Peters), la participación y la negociación pueden ser bajas al principio, pero tienden a crecer conforme se desarrolla el proceso de la política pública, especialmente en los países más grandes (Grindle, 1980; Méndez, 1998). Aunque ha habido variaciones según el tipo de régimen, la "política de la burocracia", de hecho, ha sido igualo más importante que la política electoral a lo largo de la historia de América Latina, y el juego político se ha dado sobre todo entre líderes políticos nacionales usualmente vinculados con grupos burocráticos y entre dichos líderes nacionales y los intermedios.

Schmitter (en Sloan, 1984) ha argumentado que América Latina tiene una "sobreburocratización estructural" y una "sub-burocratización de la conducta". En otras palabras, ha tenido, por un lado, un sistema de toma de decisiones presidencial, burocratizado y regulatorio y, por otro, un comportamiento administrativo incongruente y poco predecible. Como se había mencionado, la región ha tenido muchas y muy estrictas leyes, pero se aplican flexiblemente. En América Latina es fácil formular una política o aprobar una regulación, pero es difícil aplicarla efectivamente.

Debido a la debilidad de la división de poderes y del federalismo, los presidentes acaparan el poder. Sin embargo, aquí debemos introducir dos matices. Primero, las luchas políticas son transferidas a la burocracia del Ejecutivo, que se ha vuelto voluminosa y fragmentada. Debido a que si se recortan o eliminan dependencias públicas se puede perder un apoyo político muy importante para gobiernos con poca legitimidad democrática, éstos han tendido a crear nuevas dependencias que duplican el trabajo de las ya existentes. Así, la necesidad de apoyo político ha llevado a la sobrecontratación. Dados todos estos factores, los presidentes latinoamericanos tienden a ser comparativamente más poderosos e intervencionistas (cuando menos en una primera instancia), pero se enfrentan a burocracias fragmentadas y con poca capacidad de implementación. Segundo, a pesar del centralismo, la mayoría de los países de Latinoamérica son de tamaño medio o grande. Algunos ministerios centrales tienen numerosas oficinas. Los sistemas intergubernamentales han pasado por ciclos de descentralización y recentralización, pero en general son más com-

plejos de lo que suele pensarse (Graham, 1990). Algunos países han descentralizado sus sistemas económicos en mayor o menor medida, tanto en repúblicas federales (Brasil) como en repúblicas unitarias (Colombia). Hasta en los países en que esto no se ha dado o ha ocurrido en menor medida, algunas regiones han permanecido como actores importantes que suelen resistir las tendencias centrípetas (como Arequipa en el Perú unitario, o Mendoza en la Argentina federal).

2. La supervivencia política es una de las preocupaciones diarias de los funcionarios del Estado (Ames, 1987). El bajo nivel de legitimidad ha llevado a los gobiernos a favorecer las políticas públicas simbólicas, altamente visibles o de corto plazo. Éste es el llamado *plazismo*; esto es, la tendencia de los funcionarios públicos a concentrarse en los trabajos públicos (algunas veces útiles, pero otras consistentes en la mera reconstrucción de plazas o parques centrales).

3. El ambiente de las políticas públicas es incierto, y los gobiernos e instituciones son frágiles. Usualmente, las tasas demográficas y de inflación son más elevadas, así como la dependencia de los mercados y capitales extranjeros. Los recursos, el personal adecuado y la información han sido comparativamente menores, mientras que las demandas han sido relativamente mayores.

4. El grado de profesionalización de la burocracia es más bajo que en las naciones desarrolladas. La naturaleza regulatoria, discrecional y personalizada de la administración pública, junto con los bajos salarios, ha llevado a niveles comparativamente más altos de corrupción. Aunque muchos países han querido desarrollar una ética pública y un sistema de servicio civil desde 1930 (notablemente Colombia, Uruguay y Brasil, o en los cincuenta y sesenta Argentina, Venezuela y Perú), el progreso en este aspecto ha estado sujeto a ciclos. El profesionalismo es bastante desigual. Los sistemas de servicio civil se han mantenido básicamente en aquellos países en los que ha habido rotación del poder entre dos partidos (Geddes, 1991). Con frecuencia, se encuentran fórmulas para no aplicar realmente los principios de los servicios civiles. Algunos países tienen sistemas de entrenamiento más desarrollados (por ejemplo, Colombia, Brasil, Argentina y Perú) pero la mayoría no. Dada la tendencia antes mencionada de crear nuevas organizaciones además de las ya existentes, encontramos por lo regular islas de eficiencia, sobre todo en las áreas más relacionadas con el desarrollo económico. Los cambios de funcionarios y de personal dentro de las líneas horizontales y verticales son más frecuentes, aunque la clase burocrática tiende a ser algo más estable, en parte debido al acceso limitado a la educación.

En síntesis, detrás de sus imponentes fachadas, en América Latina encontramos Estados altamente "politizados" (Chalmers, 1977) o "fluidos" (Graham, 1990), y aunque el sistema mexicano ha sido una excepción a esta tendencia, lo ha sido sólo hasta cierto punto (Méndez, 1994). En otras palabras, las instituciones responden más a las necesidades del momento que a principios ideológicos generalizados; éstos suele suplirlos la retórica, ya que las instituciones se ven constantemente en la necesidad de reconstruir los símbolos básicos. No obstante, no se puede decir que tal proceso sea el de un cambio radical continuo: Chalmers lo llama politizado porque no implica la negociación ordenada ni la confrontación violenta.

Como se puede ver, en América Latina los sistemas de toma de decisiones jerárquicos y sobreburocratizados se combinan con estructuras clientelares y fragmentadas. Por lo tanto, las prácticas políticas y administrativas han sido más complejas y hasta más pluralistas -a su manera- de lo que suele pensarse. En este sentido, pueden parecerse más de lo que se piensa a las de los países desarrollados, como los Estados Unidos. Aún más cuando se puede argumentar que las prácticas político-administrativas estadounidenses son más integradas de lo que su estructura fragmentada ha llevado a la mayoría de los observadores a pensar. Como Peters ha señalado en otros textos (Linder y Peters, 1985), las "historias de horror" administrativas que se presentan con frecuencia para criticar al gobierno son más la excepción que la regla. Cualquiera que haya vivido en los Estados Unidos estará de acuerdo en que, si bien no son excelentes, los programas parecen implementarse ahí con más eficacia que en América Latina, lo que, en mi opinión, se debe a la existencia de redes intergubernamentales y de políticas, así como a la mayor profesionalización. En fin, el punto es que en realidad no sabemos qué tan diferentes son estos sistemas administrativos porque los hemos comparado muy poco. Como ya indicamos, parecería que las diferencias son más de grado que de esencia (Peters, 1996).

III. TRES CASOS DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LATINOAMÉRICA

Para ilustrar algunas características de la administración pública latinoamericana antes descritas, se presentarán a continuación descripciones de tres administraciones públicas, recuperando en ellas algunos de los puntos tocados por Peters. Como en otro estudio introductorio realizado por este autor (Méndez, 1998), esto se hará

en forma relativamente extensa para el caso que conocemos mejor: el de México, y con mayor brevedad pero con cierto grado de detalle en los casos de Brasil y Perú.

1. La administración pública en México

A un nivel muy general, la historia contemporánea del Estado y la administración pública de México puede dividirse en tres grandes periodos. El primero va de la consolidación del Porfiriato, a partir de 1884, hasta 1910, cuando estalla la Revolución mexicana. En estos años se logró alcanzar la estabilidad política y económica y se desarrolló una administración pública relativamente sencilla pero más institucionalizada, centrada (aunque no limitada) en funciones básicas como hacienda pública, política interior (incluido el desarrollo de un ejército permanente), justicia y relaciones exteriores. El segundo periodo, entre 1910 y 1934, estuvo marcado por la inestabilidad y fragilidad institucionales, aunque se sentaron las bases del Estado mexicano moderno. Una tercera etapa comenzó a partir del gobierno de Lázaro Cárdenas, quien terminó de definir lo que vendría a ser el nuevo régimen del partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

A lo largo de este tercer periodo, que abarca hasta el día de hoy, el Estado mexicano ha gozado de estabilidad como república federal compuesta por tres poderes: Ejecutivo, Legislativo (bicameral) y Judicial. Su régimen político ha sido el presidencial, ya que su presidente es electo popularmente. Aunque la división territorial ha variado, en la actualidad el país consta de 31 estados y un Distrito Federal, todos ellos con un gobernador o jefe de gobierno, respectivamente, electo por voto popular. Cada estado está dividido en municipios. En cuanto a la administración pública, se puede decir que ha tenido dos funciones centrales: la promoción del crecimiento económico y el mantenimiento de la estabilidad política, y otras dos de suma importancia: la conducción de las relaciones exteriores y la promoción del desarrollo social. Hubo años en que se dio más importancia al desarrollo social, como entre 1988 y 1994, 1970 y 1976 y quizá incluso 1958-1964, pero sin que esta función -más allá de la retórica- realmente alcanzara un punto central. Aunque antes se habían ejercido en alguna medida, a principios de los ochenta se agregaron otras dos funciones de tercer rango: el control gubernamental y la protección ecológica.

La función de promoción del crecimiento económico ha estado

compuesta por dos bloques: *a*) el de la coordinación central, compuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, Nacional Financiera y el Banco Nacional de Obras Públicas, y *b*) el de fomento económico, compuesto por las secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Energía (en cierta medida estas dos sustituyeron a la antigua Secretaría de Patrimonio Nacional), de Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes (también de Obras Públicas entre 1939 y 1958), de Turismo, y la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (que sustituye a las secretarías de Pesca, 1955, ya la de Desarrollo Urbano y Ecología, 1994).

La función de mantenimiento de la estabilidad política ha estado compuesta por dos bloques: *a*) el de control político-militar, compuesto por las secretarías de Gobernación (que tiene varios centros especializados, por ejemplo, en relación con los municipios o con la seguridad nacional) y de la Defensa Nacional, y *b*) el de control político-social, compuesto por las secretarías del Trabajo y de Reforma Agraria (aunque puede decirse que éstas también han coadyuvado a la función social. Por el tamaño y las funciones del PRI en la época del partido dominante, en que éste era una parte importante del Estado mismo, algunos autores [Bailey, 1988] lo han incluido, junto con los gobernadores, dentro de este bloque; también se podría incluir a la Secretaría de Desarrollo Social).

Dentro de la función de crecimiento económico, ha dominado claramente el bloque de coordinación central, sobre todo Hacienda, en cierta medida el Banco de México y, entre 1977 y 1991, la Secretaría de Programación y Presupuesto; lo mismo ha sucedido dentro de la función de estabilidad política, en donde Gobernación y Defensa han sido las dominantes, aunque la Secretaría del Trabajo llegó a adquirir alguna importancia en ciertos periodos.

La función de relaciones exteriores ha estado compuesta por las secretarías de Relaciones Exteriores y de Marina. La función de desarrollo social ha estado compuesta por las secretarías de Educación Pública, de Salud (que sustituyó a la anterior de Salubridad y Asistencia), de Desarrollo Social (a partir de 1991) y por varios órganos desconcentrados importantes, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y el Instituto Nacional de Fomento a la Vivienda de los Trabajadores, entre otros.

Finalmente, la función de control la ha realizado sobre todo la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (desde 1995) pese a las serias deficiencias de este sistema de control muy bien

señaladas por Peters en el capítulo VIII, y la de protección ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (creada en 1995).

En México, el Poder Ejecutivo federal está compuesto hoy en día por 17 secretarías de Estado, la Oficina de la Presidencia y la Procuraduría General de la República. De una nómina de dos millones de empleados públicos en 1980, se redujo a 1.5 millones en 1994 (Secodam, 1995: 30). Los servidores públicos operativos están sindicalizados y, pese a que no pueden ir a la huelga, tienen estabilidad laboral, aunque con salarios muy bajos. Los funcionarios con cargos decisivos y sus equipos directos de trabajo -llamados "de confianza" y que suman varias decenas de miles- perciben salarios remunerativos pero no tienen estabilidad laboral, ya que, con algunas pocas excepciones (por ejemplo, Relaciones Exteriores), no ha habido un servicio civil de carrera. Aunque pueden recurrir a las cortes si un nuevo jefe los despide por razones "de confianza" (y en ocasiones ganar el juicio), cuando menos en la época del partido dominante preferían firmar su renuncia para irse con su jefe anterior o, en caso de no ser requeridos, buscar empleo en otra oficina.

Por varias causas, ha existido una alta desconfianza entre los funcionarios, cuya lealtad ha sido hacia los líderes de sus grupos político-burocráticos (camarillas), más que hacia las instituciones o políticas del Estado. La desconfianza ha sido también un factor detrás de la sobrerregulación (existente desde la época colonial), lo que ha favorecido la "microadministración": es decir, aquella que se concentra en el cumplimiento de las normas en lugar de preocuparse por obtener resultados. En síntesis, México, al menos hasta mediados de los noventa, entra muy bien dentro de los casos de cultura deductiva y de partido dominante descritos por Peters en los capítulos II y V, en los cuales se ha tendido, por un lado, a la sobrerregulación y, por el otro, a sobrevalorar, en nombre del desarrollo nacional, la lealtad al partido, al grupo y al presidente en turno, y a tener relaciones de "parentela" y, en consecuencia, políticas distributivas. Los funcionarios medios y altos trabajan con ahínco, pero muchas veces en forma ineficiente y acrítica; el objetivo ha sido la cantidad, no la calidad del trabajo.

Aunque este último periodo ha tenido las características generales antes descritas, la administración pública en México ha experimentado importantes transformaciones, sobre todo en relación con sus funciones, secretarías y tamaño. Así, podemos hablar de tres subperiódos, que serían los del Estado estratégico, el Estado populista y el nuevo Estado estratégico.

El Estado estratégico, 1940-1970

Podría decirse que en este subperiodo el Estado mexicano tuvo una naturaleza "estratégica" porque tendió a concentrarse en la coordinación central y el control político-militar. Hacienda tuvo un gran poder, pues ejercía el control -esencialmente de manera conservadora- sobre ingresos, deuda, egresos y la política económica en general. En 1958 hubo una reforma administrativa, por la cual las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Patrimonio conformarían supuestamente un "triángulo de la eficiencia": Presidencia formularía los planes, Hacienda los revisaría en función de la disponibilidad de dinero y les otorgaría el presupuesto, y Patrimonio llevaría a cabo la evaluación. Por supuesto, esto no funcionó, pues Hacienda tenía en realidad "la sartén por el mango", al controlar las asignaciones presupuestales. No obstante, la reforma logró mejorar hasta cierto punto la coordinación entre esas tres secretarías. En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia, que realizó un amplio diagnóstico de la administración pública.

En todo caso, en este subperiodo Hacienda tuvo su contrapeso real en la Secretaría de Gobernación, ya que ésta era la que decidía cómo se ejercía el presupuesto en los estados (Bailey, 1988). Por ello, durante un largo periodo -que abarca los gobiernos de Ávila Camacho (1940-1946), Alemán (1946-1952), Ruiz Cortines (1952-1958), López Mateas (1958-1964) y Díaz Ordaz (1964-1970)- podríamos hablar de una "separación de poderes" dentro del Ejecutivo, al haber un equilibrio entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda, es decir, entre burócratas "políticos" y "técnicos". Centeno (1994) ha llegado a hablar de la existencia en el periodo 1940-1970 de dos vicepresidencias virtuales: la económica, dominada por los "técnicos" (Hacienda), y la política, dominada por los "burócratas políticos" (Gobernación). Además, puede decirse que entre 1946 y 1970 los gabinetes eran representativos de las diversas fuerzas políticas, aun cuando algunas de éstas no fueran necesariamente cercanas al presidente (Bailey, 1988).

El Estado populista, 1970-1982

En este periodo, el Estado mexicano vivió importantes transformaciones, que podríamos resumir como el paso de un Estado estratégico a uno populista. En primer lugar, con el presidente Echeverría

(1970-1976) el gabinete pasó a representar básicamente a su grupo político y a girar en mayor medida en torno a una figura presidencial más carismática. En segundo lugar, el Ejecutivo entró a la economía en forma abrumadora y el tamaño del Estado aumentó considerablemente, todo ello gracias al endeudamiento con el exterior (que fue la manera que Echeverría encontró para imponerse a la élite técnico-económica de Hacienda; ésta es una de las siete operaciones llamadas por Peters, en el capítulo VII, "fuera del presupuesto" [*off-budget*]), pues precisamente permiten romper con las tendencias naturales, por él recaladas, al "incrementalismo" de éste). En 1971 la Dirección de Estudios Administrativos sustituyó a la Comisión de Administración Pública y de nuevo se hizo un esfuerzo considerable de diagnóstico, pero la modernización se subordinó a otros propósitos (Pardo, 1991: 118). La coordinación se tornó compleja sobremedida, ya que el llamado triángulo de la eficiencia terminó convirtiéndose en un laberinto de ineficiencia ante la maraña de reglas y camarillas político-burocráticas. Esto y el aumento espectacular del tamaño del Estado hicieron urgente una nueva reforma administrativa.

De esta forma, en el inicio del sexenio de López Portillo en 1976 se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto -como parte del bloque de coordinación central-, con lo que se separan gasto e ingreso y se le otorga un nuevo énfasis a la planeación. La creación de esta secretaría tenía el propósito de superar, ahora de manera estructural, el virtual veto que Hacienda había venido ejerciendo en contra del Estado como agente del desarrollo económico y social (el cual se juzgaba posible después del descubrimiento de amplias reservas petroleras en México a mediados de los setenta). Al controlar el gasto, Programación y Presupuesto se convirtió en la dependencia más poderosa, lo que llevaría al rompimiento del equilibrio de poder entre secretarías (Hacienda y Gobernación) y entre tipos de funcionarios (los "técnicos" y los "políticos"). Pese a que López Portillo creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, la existencia de amplios recursos, ya sin mayores diques institucionales, llevaría a un patrón distributivo de políticas, lo que, combinado con una presidencia faraónica que facilitó la ineficiencia y corrupción a la vez que fue incapaz de prever la caída de los precios del petróleo, llevó en 1982 a la insolvencia financiera y una inevitable devaluación del peso. A esto siguió una revanchista estatización de los bancos, lo que convirtió la crisis económica en una crisis de legitimidad del sistema en general.

El nuevo Estado estratégico, de 1982 al presente

En este contexto, el periodo de 1982 al presente se ha caracterizado por la vuelta del Estado populista al estratégico. El gobierno de Miguel de la Madrid se concentró en la estabilización económica (y a partir de 1986 la apertura de la economía) y, en cierta medida, el redimensionamiento del Estado mediante algunas privatizaciones y desincorporaciones. Llevó adelante con rapidez una nueva reforma administrativa para recuperar la legitimidad de gestión, que ante la falta de legitimidad electoral, era la fuente principal de la falta de legitimidad global del régimen, que se había perdido tras los excesos lópezportillistas. Los componentes principales de la reforma fueron la introducción de un sistema nacional de planeación democrática, la asignación de secretarías "globalizadoras", la creación de la Secretaría de la Contraloría para tratar de detener la corrupción extrema del periodo anterior, y esfuerzos en favor de la descentralización y la simplificación administrativa. Se consideró la posibilidad de introducir un servicio civil pero esta idea fue abandonada pronto, sobre todo ante el riesgo de que fuera dominado por el sindicato de trabajadores de base.

Entre 1988 y 1994, el presidente Salinas de Gortari radicalizó el proceso de cambio al privatizar varjas empresas paraestatales grandes y los bancos nacionalizados, y firmar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, aunque al mismo tiempo dio mayor peso a la política de desarrollo social. En 1992 lleva adelante una reforma administrativa más; en este caso, desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto y devuelve buena parte de la función del gasto a Hacienda; así, ésta se convirtió de nuevo en la secretaría más poderosa, aunque sin alcanzar los niveles previos a 1977, ya que, entre otras cosas, Salinas creó al mismo tiempo la Secretaría de Desarrollo Social, con atribuciones sobre algunas partidas presupuestales. En este gobierno la planeación se vuelve más indicativa y hay una desconcentración educativa, aunque en realidad se recentralizan el ingreso y el gasto. Con Salinas culminan las tendencias político-administrativas que venían desde 1970: en su gabinete hay sólo unos pocos "técnicos", muy pocos "políticos" al viejo estilo, algunos "burócratas-políticos", pero muchos "tecnócratas", término que se suele entender en México como economistas metidos a políticos. A éstos les estalló el levantamiento de Chiapas en enero de 1994 y varios magnicidios a lo largo de ese año, a la vez que heredaban una bomba de tiempo en el campo económico al evitar a toda costa una devaluación, necesaria ante el creciente déficit comercial, la alta inversión

de portafolio, la sobrevaluación del peso y un contexto económico incierto.

Así, de nuevo la crisis no se hizo esperar; a finales de 1994, en parte debido a un manejo inexperto de la política macroeconómica, estalló la cuarta crisis económica consecutiva, que -junto con el problema de Chiapas- ha concentrado la atención del presidente y la opinión pública en los últimos años.

Con pocas excepciones, los presidentes del México moderno no se preocuparon por implementar reformas administrativas que fueran más allá del cambio de los organigramas. El actual presidente Zedillo ha intentado revertir eso. A fines de 1994 convirtió la Secretaría de la Contraloría en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, más conocida como Secodam.

En mayo de 1996, Zedilla hizo público el Programa de Modernización Administrativa (Secodam, 1996), que es el primer plan de ese tipo que se ha tenido en décadas. Tal plan provee acciones en cuatro áreas principales: medición y evaluación del desempeño; participación y atención ciudadana; dignificación, profesionalización y ética en el sector público; y descentralización y desconcentración. En los primeros tres años de gobierno, el programa de reformas ha mostrado algunos avances. Sin embargo, como en el pasado, la voluntad política y la atención al tema han sido insuficientes y el progreso muy limitado, como veremos en la sección IV.

2. La administración pública en Brasil

La historia político-administrativa contemporánea de Brasil ha sido más variada que la mexicana; por lo tanto, es mejor describirla históricamente a través de cuatro periodos. El primero va desde la proclamación de la primera república en 1889 hasta la revolución de Vargas en 1930. Durante este tiempo, el aparato estatal era pequeño y, al igual que el mexicano cercano a esa época, se concentraba en ciertas funciones básicas. Por ejemplo, durante varios años sólo tuvo siete ministerios (Guerra, Marina, Asuntos Exteriores, Justicia, Finanzas, Obras Públicas y Agricultura). Aunque hubo cierta modernización administrativa, se limitó a algunos aspectos, como uniformar las cuentas públicas. La administración pública estaba bajo el sistema de botín, en el cual se pretendía básicamente otorgar empleos a las clientelas y facilitar los negocios de los grupos dominantes (ganaderos, cafetaleros y dueños de plantaciones de azúcar). En esta

etapa, los estados subnacionales y los grupos políticos tenían una autonomía considerable.

El segundo periodo comienza con la revolución encabezada por Vargas en 1930 contra el Estado oligárquico y finaliza con el golpe militar de 1964. Durante este tiempo hubo una tendencia hacia el aumento de la intervención pública, la regulación y, hasta cierto punto, la profesionalización de los servidores públicos.

A principios de los años treinta, Vargas trató de establecer un sistema de méritos pero fue bloqueado por la vieja clase política. No fue sino hasta después de haber sido establecido el *Estado Novo*, en 1938, que fue capaz de fundar el Departamento Administrativo de Servicio Civil (DASC), una dependencia muy independiente que pretendía desarrollar un servicio civil y un sistema de licitaciones en el gobierno. Aunque centralizó el sistema intergubernamental, Vargas también inauguró lo que se denominó "administración indirecta"; así, para 1945 había 32 dependencias semiindependientes. Además agregó dos ministerios a la administración "directa", de los cuales el más importante fue el de Trabajo.

Linares y Gaspar Dutra, los sucesores de Vargas, debilitaron el DASC, eliminaron los exámenes del servicio civil y le devolvieron a los miembros del Congreso el poder de distribuir empleos, además de iniciar una descentralización de las relaciones intergubernamentales que duraría hasta 1964. Tal vez con la excepción del corto regreso de Vargas (1951-1954), el DASC nunca recuperó la fuerza que tuvo inicialmente. Debido a que todos los presidentes que siguieron tuvieron una base política débil, en general tendió a favorecerse el sistema de botín. El presidente Juscelino Kubitschek introdujo el servicio civil en varios institutos de seguridad social, pero lo hizo porque eran un bastión de la oposición. En varios ministerios colocó a sus seguidores. Aunque su sucesor, João Goulart, creó el Ministerio para la Planeación y elaboró un Plan Nacional, aumentó el número de designados políticos, debido también a su débil base política. Además, el Plan Nacional nació muerto y la politización de la burocracia llevó al caos administrativo (Geddes, 1991), lo que sería una de las causas del golpe militar de 1964.

Ante la necesidad de tener un aparato público mínimamente eficiente pero ante la incapacidad, por razones políticas, para reformar las dependencias existentes, a lo largo de estos años se desarrolló una burocracia paralela compuesta por las llamadas islas (*bolsoes*) de eficiencia, como el Banco Nacional para el Desarrollo Económico, el Ministerio de Asuntos Exteriores o la compañía de petróleo (Geddes, 1991; Martins, 1985). Asimismo, pese a los vaivenes, pau-

latinamente se fue desarrollando un servicio civil de carrera con mayor permanencia, lo que se puede explicar en buena medida por la mayor competencia partidaria electoral (Geddes, 1994). De esta forma, para los años sesenta Brasil ya contaba con una administración pública más avanzada que la de la mayoría de los países latinoamericanos.

El tercer periodo de la administración pública brasileña comienza con el golpe militar de 1964 y finaliza en los ochenta con el proceso de redemocratización. Esta etapa se caracteriza por una mayor expansión de la administración indirecta, especialmente las empresas públicas (571 hacia 1976). En Brasil, la administración indirecta se mostró más flexible y dinámica que la directa (los ministerios centrales). En 1967, la Ley 200 inició un proceso de desregulación, desburocratización y desconcentración administrativa. Al mismo tiempo, los militares trataron de hacer el estatuto laboral más flexible y controlar mejor la administración indirecta. Crearon el Ministerio de Planeación, similar al de Goulart. Recentralizaron cierto número de atribuciones de los estados; de hecho, la centralización alcanzó su límite en este periodo. En general, los militares centralizaron la toma de decisiones en el ministerio militar y el Consejo Nacional de Seguridad. Conforme se fue restituyendo la competencia político-partidaria, se fue incrementando la distribución de empleos entre las clientelas políticas.

El cuarto periodo comienza en 1986 con la presidencia de Sarney, ya bajo el régimen democrático. Éste puso en marcha una reforma administrativa, especialmente para la administración central, que pretendía la racionalización y reducción del gasto público en los ministerios y las dependencias mediante el otorgamiento de incentivos para que los empleados públicos se pasaran al sector privado, el reforzamiento de los sistemas de mérito y capacitación, una mejor regulación de las empresas públicas y la promoción de la participación en algunas agencias indirectas. El DASC desapareció, pero fue sustituido por el Ministerio de la Administración Pública.

En 1988 se promulgó una nueva Constitución que formalizó un régimen presidencial y federal pero que debilitó al Ejecutivo: en primer lugar, fortaleció el poder del Congreso, aunque los presidentes desde entonces han podido imponer algunas de sus políticas a través de decretos ejecutivos; en segundo lugar, desconcentró importantes funciones y recursos a los estados y municipios; en tercer lugar, implantó un régimen de estabilidad laboral para una amplia franja de servidores públicos.

En 1990, el presidente Collor de Mello llevó a cabo una reorgani-

zación administrativa importante, que redujo los ministerios de 20 a 12. Fusionó las áreas de promoción económica, finanzas y planeación en un ministerio, estableciendo un "superministerio" parecido al de Hacienda en México o en cierta medida al de Finanzas peruano (así, estos tres casos coinciden muy bien con el señalamiento que hace Peters en el capítulo IV de que, al parecer, el control a través de la tesorería se ha visto como la mejor forma de alcanzar la coordinación). Después del escándalo en torno a casos de corrupción que llevó a Collar de Mello a salir de la presidencia, la Corte de Auditoría, que ya era muy profesional, se fortaleció aún más. El presidente sucesor, Franco, revertiría algunas medidas, como la del superministerio económico.

La Constitución de 1988 y la nueva Ley orgánica de 1990 establecieron el parámetro legal para todos los empleados públicos, desde el más bajo (por ejemplo, secretarías) hasta los niveles más altos (la tercera o incluso segunda posición más alta en los ministerios), aunque dejaron fuera algunos estatutos legales específicos, además de los estatutos propios de cada estado. Teóricamente, el acceso a un empleo depende de exámenes y méritos, pero generalmente el proceso está lejos de ser imparcial. Aunque apenas la tercera parte de los empleados públicos son parte de un servicio civil formal, al menos hasta finales de los años noventa la mayoría de los servidores públicos gozaban en la práctica de una seguridad considerable en sus trabajos. Relaciones Exteriores, Finanzas, Educación Superior y el Poder Judicial han tenido los sistemas de servicio civil más desarrollados y los empleados más profesionales. Como señalamos, es común que la tercera y hasta la segunda posición en cada ministerio sea ocupada por un miembro del servicio civil. Como veremos, el presidente Cardoso y su ministro de Administración, Bresser, intentarán y, tras serios obstáculos, lograrán hasta cierto punto flexibilizar la administración pública.

3. La administración pública en Perú

La historia reciente de la administración pública peruana puede dividirse en tres periodos. El primero va desde las primeras décadas del siglo XX hasta el golpe militar de 1968. Durante estos años, la administración pública fue más pequeña y menos diferenciada que las de los países latinoamericanos más grandes. Al mismo tiempo, estuvo caracterizada por una severa fragmentación, ya que había varios sistemas fiscales y presupuestales. Los diversos gobiernos utilizaron los impuestos para recompensar a los aliados y cooptar o castigar a

sus enemigos. Las pugnas en torno al sistema recaudatorio se suscitaron debido a la distribución de beneficios más que al sistema en sí. Para los años cincuenta, varias entidades recolectaban los impuestos y pagaban las obligaciones, cada una con su propio sistema de contabilidad. A principios de los sesenta, sólo un quinto de la inversión era asignado a través del sistema presupuestario regular y 30000 leyes regulaban el sistema fiscal. Las fuentes básicas de los fondos de la inversión pública eran cuentas marcadas para propósitos específicos. Los superávits de estas cuentas se transferían al próximo año dentro de ellas mismas. Según el lenguaje del capítulo VII del libro de Peters, prácticamente todas las operaciones financieras eran "fuera del presupuesto" (*off-budget*). Con la excepción parcial del Ministerio de Asuntos Exteriores, no había un sistema de carrera para los niveles burocráticos intermedios. El presidente y el gabinete tenían poco personal especializado para coordinar programas. Las funciones ministeriales se traslapaban y los ministerios no tenían una clara autoridad legal sobre las dependencias autónomas. La Tesorería se convirtió en una oficina independiente dentro del creciente y poderoso Ministerio de Finanzas. Sin embargo, otras dependencias continuaron recolectando impuestos y desembolsando fondos. A mediados de los sesenta, los impuestos especiales constituían entre 40 y 50% del ingreso del erario (Schmidt, 1984). Además, el favoritismo y la corrupción eran prácticas comunes en el Ministerio de Finanzas. En síntesis, como en el caso de Brasil durante ciertas épocas, se trató sobre todo de las interacciones que Peters califica en el capítulo V como de "clientela", con sus políticas ampliamente distributivas.

El segundo periodo de la administración pública peruana empieza en 1968 con el golpe militar del general Velasco y termina en 1990. Se caracterizó por la expansión (especialmente de 1968 a 1975), descentralización y sectorización del aparato público. Los militares diversificaron y reorganizaron la estructura ministerial. Todas las dependencias autónomas se agruparon en sectores bien definidos. Un poderoso secretariado de gabinete, el COAP, se convirtió en una base central del poder de los militares. A los ministros se les adjudicó claramente la responsabilidad en sus políticas sectoriales. Las finanzas del país se centralizaron en el Ministerio de Economía, al tiempo que se consolidaban las finanzas públicas y los sistemas presupuestarios. Casi todos los impuestos especiales fueron eliminados. Los ingresos y gastos se canalizaron a través de la Oficina General del Tesoro, dentro de Finanzas. Esto facilitó tener un sistema contable más eficaz. Como resultado, el sistema de planeación también se fortaleció y el Instituto Nacional de Planeación (INP), creado en los años

sesenta, tuvo mayor poder para inducir el acatamiento de los planes (Giesecke, 1987; Cleaves y Scurrah, 1980; Schmidt, 1984). Hacia 1975, la burocracia y el Estado peruanos se habían vuelto más profesionales, aunque esto sería revertido en cierta medida a finales de los años setenta, cuando muchos servidores públicos altamente profesionales fueron despedidos debido a la crisis de la deuda. A pesar del arduo esfuerzo de los militares en la construcción del Estado, éstos no lograron la obtención de otros objetivos, como la regionalización (Hamergreen, 1983).

En 1980, Perú inauguró un nuevo régimen democrático, ahora bajo la nueva Constitución de 1979, que fortalecía en gran medida al Ejecutivo a costa del Congreso. El presidente no hizo grandes cambios a la estructura administrativa desarrollada por los militares. Promovió, sin embargo, la descentralización administrativa dentro de algunos sectores y mejoró significativamente los salarios en los niveles altos del sector público. Las empresas públicas fueron puestas bajo la ley privada y se implantaron programas de austeridad, especialmente después de 1983. Mientras todo esto se llevaba a cabo, decrecían las funciones de planeación del INP y el Ministerio de Finanzas centralizaba cada vez más el poder de decisión.

Con el presidente García (1985-1990), la centralización financiera permaneció casi sin cambios, aunque se trató de revitalizar el sistema de planeación y atraer a los tecnócratas de más alto nivel al INP, así como transferir autoridad presupuestaria del Ministerio de Finanzas al INP. García fue un presidente populista al estilo de Echeverría y López Portillo en México y, por lo tanto, la separación del gasto respecto al ingreso iba más a tono con su ideología (Schmidt, 1984). Se inició un programa de descentralización política y administrativa, que creó varias regiones "autónomas". En otro lugar se ha ejemplificado con este programa el patrón "politizado" de las políticas públicas latinoamericanas (Méndez, 1990).

Confirmando tal politización, el presidente Fujimori ha bloqueado en gran medida dicho programa de descentralización política y administrativa y ha preferido trabajar con los "departamentos" administrativos existentes. Sin embargo, en otras áreas el nuevo presidente ha sido radical. Por la magnitud de los cambios implicados, puede decirse que con su gobierno comienza el tercer periodo de la administración pública peruana. En éste se dio una mayor centralización del poder sectorial y territorialmente, pero esta vez junto con la flexibilización laboral y la reducción del aparato estatal a menos de la mitad de su tamaño anterior. De acuerdo con Fujimori, enfrentar la guerrilla, resolver la crisis económica y gobernar era imposible

con las instituciones que había heredado. Si bien Belaúnde y García -al igual que sus homólogos brasileños, argentinos o bolivianos- gobernaron en buena medida con base en pequeños equipos de asesores y mediante decretos ejecutivos que sobrepasaban al Congreso, el gobierno de Fujimori culminó la marginación de muchas dependencias del Estado (para no hablar del Congreso, que llegó a cerrar), incluyendo a aquellas que han tenido un número significativo de profesionales capaces. Puso en marcha un sistema de estabilización económica muy riguroso (y hasta principios de 1995 altamente exitoso), que incluyó un mejor control del gasto público y un sistema más profesional y eficiente de recaudación.

En 1950 se promulgó la primera ley que regulaba el servicio civil, la cual se desarrolló y complementó en las constituciones de 1979 y 1993, así como por leyes más específicas, como las de 1984 y 1994. En años recientes, el ingreso a un empleo y la promoción en las diferentes categorías ha dependido teóricamente de exámenes y méritos. Sin embargo, con mucha frecuencia los funcionarios han encontrado formas de darle vuelta a la ley para contratar más en función de sus relaciones personales (Cleaves y Scurrah, 1980; Giesecke, 1987). En síntesis, se ha desarrollado gradualmente un servicio civil y un sistema de capacitación, pero aun con ello la administración pública ha estado sujeta a las influencias políticas. Por otra parte, tradicionalmente los salarios han sido bastante bajos (Giesecke, 1987), lo que ha llevado a la gente a tener dos o más empleos, un patrón que no es único del Perú.

IV. ALGUNOS TEMAS PUBLI-ADMINISTRATIVOS DE ACTUALIDAD EN AMÉRICA LATINA

Como indicamos al principio, los países latinoamericanos han venido desarrollando importantes reformas político-administrativas. Algunos de ellos han llegado a redactar nuevas constituciones (aparte de Brasil y Perú, Colombia en 1991). Otros han intentado o implementado "reformas del Estado", como México, Venezuela y Argentina. Los procesos de privatización han sido importantes en algunas naciones; por ejemplo, México, Bolivia, Chile, Perú y en cierto grado Argentina han cambiado de manera significativa el tamaño y la naturaleza de sus empresas públicas. Varios Estados han llevado a cabo importantes reformas en sus administraciones públicas, especialmente Bolivia, Chile, Perú y Argentina; esta última estableció en 1991 uno de los servicios civiles más desarrollados de América Latina. Por otro

lado, México, Argentina, Chile y Perú promovieron reformas fiscales, financieras y laborales importantes. La democratización y liberalización políticas han revitalizado los actores sociopolíticos, lo que ha involucrado una mayor, aunque no siempre elevada, participación y pluralidad en la toma de decisiones, pese a que también ha traído problemas de gobernabilidad y eficiencia administrativa (por ejemplo, en Brasil).

Han variado los formatos que los países latinoamericanos han establecido para diseñar e implementar las diferentes reformas. Mientras que algunos países, como Brasil, Argentina, Venezuela y Ecuador, han seguido formatos más participativos y a veces basados en modelos conceptuales claros y bien diseñados (como en Brasil), lo cual es básico para guiar y legitimar las reformas (Bresser Pereira, 1997: 100; Domeniconi, 1997: 218; González, 1997: 75-79), otras naciones (como México) han diseñado sus reformas de arriba hacia abajo, sin discusión con los actores sociales (por ejemplo, las comunidades de expertos nacionales o internacionales), sino en forma casuística, pragmática e incluso casi secreta.

Éstos y otros factores han conducido a diferentes grados de avance. En algunas naciones ha habido cambios importantes, mientras que en otras las reformas se ha enfocado al tamaño del Estado y a los cambios de organigramas más que a la capacidad administrativa. Con frecuencia, las reformas no han constituido políticas públicas continuas, por lo que ha subsistido un profundo déficit gerencial en la región (Kliskberg, 1989). En seguida trataremos de dar una idea de algunos aspectos importantes de las reformas administrativas en América Latina, aunque, por las dificultades para obtener información sobre tantos países en forma detallada y expedita, nuestra presentación de los avances tendrá que concentrarse en algunos países sin mencionar los esfuerzos de muchas de las naciones latinoamericanas.

J. Servicio civil de carrera

Un área que a lo largo de los noventa ha estado sujeta en América Latina a importantes discusiones o modificaciones es la del servicio civil de carrera; esto es, un sistema meritocrático de reclutamiento, promoción y permanencia para los funcionarios intermedios. Entre los países en los que dicho servicio ha tenido un desarrollo considerable, aunque con diferencias y cambios recientes en su naturaleza y extensión, están Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Perú, Venezuela y Uruguay. En las últimas décadas, algunos de estos países

lo han iniciado o extendido en la instancia federal (Argentina, Chile, Bolivia), otros han discutido su introducción sin llevarla a cabo (México), mientras que algunos más han buscado flexibilizarlo (Brasil, Perú).

Desde el principio de su gobierno, Cardoso buscó reformar varios artículos de la Constitución brasileña, entre ellos el relativo al estatuto de servicio civil, que ha sido demasiado homogéneo, con concursos rígidos, fuerte estabilidad laboral y desorbitados beneficios (por ejemplo, para jubilaciones) (Cardoso, 1996; Bresser, 1995). Gracias al apoyo de los gobernadores y los altos funcionarios, aunado al argumento de que dicho cambio era necesario para la estabilización económica, en 1998, logró que el Congreso aprobara cierta flexibilización del servicio. Por otra parte, a través de la privatización, eliminación de dependencias (entre ellas el INP), despidos e incentivos para abandonar el servicio civil, Fujimori redujo a mediados de los noventa el número de empleados públicos de 700000 a poco más de 300000 (en este caso, la reducción se antoja excesiva y es probable que haya debilitado más que fortalecido la capacidad estatal). Algo parecido, aunque menos radical, ocurrió en Argentina, que en los noventa ha reducido por múltiples vías (retiro voluntario, eliminación de dependencias, etc.) a más de la cuarta parte el número de funcionarios del Ejecutivo, aunque en este caso el adelgazamiento de la burocracia ha venido acompañado de un mayor ordenamiento y transparencia del servicio civil (Bonifacio, 1996). En Bolivia, en los últimos años se ha venido introduciendo gradualmente un servicio civil gracias a fondos internacionales.

Quizá la discusión que ha tenido lugar en México sobre el servicio civil revele bien los dilemas presentes en este tema. En este país, la Secretaría de Hacienda elaboró un proyecto de servicio en el que el acceso a los puestos sería por concurso y habría un sistema de promoción por el que, tras evaluaciones anuales, los servidores públicos podrían ir ascendiendo a lo largo de siete niveles y tres categorías. Hacienda controlaría las partes medulares del sistema. La idea en un principio era aprobar este proyecto en 1997, como se establece en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, ese proyecto no fue presentado a la legislatura porque hubo diferencias entre Hacienda y la Secodam, ya que ésta se ha inclinado por un enfoque más flexible. Para varios observadores (por ejemplo, Guerrero, 1998) y el autor, la propuesta de Hacienda (al menos la elaborada y presentada públicamente en 1997) no ayudaba mucho a evitar la excesiva discrecionalidad personal o política, y podría llevar a un servicio civil costoso y centralizado. Una propuesta más descentralizadora, aunque

también sigue considerando a los funcionarios como de "confianza", fue elaborada y presentada formalmente como iniciativa al Congreso por el senador Esteban Moctezuma. Está por verse si esta propuesta, todavía sujeta a modificaciones, es o no aprobada por el Congreso a finales de 1998, o si Hacienda, donde ya se creó una Unidad de Servicio Civil, desarrolla y presenta la suya. El asunto se complica porque, como en un intento anterior (Pardo, 1991), el sindicato que organiza a los trabajadores operativos preferiría tener solamente un servicio -por él controlado- que abarcara los puestos bajos e intermedios, y que permitiera el ascenso con base en la certificación de habilidades más que la educación superior. A nivel regional y sectorial, el nuevo gobierno del Distrito Federal, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, y el Instituto Federal Electoral también han venido desarrollando proyectos para introducir y mejorar, respectivamente, el servicio civil.

Una afirmación de Peters (1996: 11, 17) que se aplica muy bien a México es la de que probablemente el modelo burocrático tradicional -que implica, entre otras cosas, la creación de un servicio de carrera profesional- y no los nuevos modelos desregulatorios y empresariales sea lo que los países en desarrollo necesitan en la actualidad para otorgar la necesaria legitimidad y fortaleza a instituciones que han sido más bien débiles y criticadas. Como se explica más adelante, cualquier servicio debería diseñarse con mucho cuidado; pero, en mi opinión, la motivación, estabilidad y memoria institucional asociadas al mismo serían fundamentales tanto para reducir la tradicionalmente mayor y por desgracia creciente corrupción que ha habido en este país como para sustentar el emergente régimen democrático y federal mexicano, especialmente cuando éste es además presidencial y multipartidario.^s

Sin embargo, varios factores interrelacionados han impedido el avance en este tema en México; los principales en orden de importancia son la fragmentación burocrática, la crisis de paradigmas -el ver cómo los países más desarrollados están caminando en la dirección opuesta y el temor de que un servicio civil ate las manos de los políticos a la hora de aplicar sus programas-, la inexistencia de mecanismos adecuados de evaluación que permitan el desarrollo de un sistema realmente meritocrático (el talón de Aquiles de muchos servicios civiles), los diseños totalizadores en lugar de graduales y descentralizados una agenda sobrecargada con asuntos que han ab-

² Un libro que tiende a resaltar la importancia del servicio civil para la transición democrática es el de Asmeron y Reis (1996); Paramio (1997) ha argumentado en una dirección similar para América Latina, y Méndez (1998) para México.

sorbido casi toda la atención (crisis económica, Chiapas, el narcotráfico, etc.), entre otros. Así, existe la posibilidad, como ha sucedido en casos anteriores (Méndez, 1995), de que los mandos medios continúen sin un servicio profesional que propicie la motivación y mayor estabilidad, especialmente necesarias en todo sistema democrático o federal.

2. Medición del desempeño

La tendencia a concentrarse en la administración por resultados en los países desarrollados, que ha venido acompañada por todo un abanico de corrientes administrativas resumidas bajo el término de *nueva gerencia pública*, ha tenido una repercusión importante en América Latina. Cuando menos hay dos países que han concentrado en este aspecto sus esfuerzos reformadores en los años recientes.

Por ejemplo, en los tres primeros años y medio del gobierno de Zedilla ésta es la única área de modernización administrativa que ha registrado avances. Por ejemplo, para fines de 1997 alrededor de 65% de las unidades gubernamentales en México habían mejorado sus estándares de servicio (por ejemplo, reducción del número de días para proveer el servicio) y muchas habían desarrollado un registro de sus indicadores (por ejemplo, porcentaje de las veces que se ha alcanzado el estándar). Las dependencias han monitoreado estos porcentajes y estudiado las razones cuando éstos no son suficientemente altos. Hoy, en algunas áreas de la administración pública mexicana los ciudadanos saben qué deben esperar del gobierno, lo que, aun si no lo obtienen, es ya una ventaja. Además, la Unidad de Modernización Administrativa de la Secodam ha venido promoviendo una mentalidad amigable con el *cliente*, la reingeniería de procesos, la calidad total y una mayor subcontratación dentro del sector público. La unidad se ve a sí misma como proveedora de servicios para otros "clientes" dentro del sector público y ha tratado de obtener calificaciones de 8.5 o más en sus servicios. La Secodam ha buscado apoyar todo esto con un renovado esfuerzo de capacitación y difusión (había creado ocho centros de entrenamiento a fines de 1997, para capacitar a *los* servidores públicos en las técnicas de la nueva gerencia pública). Estas reformas hacía la nueva gerencia han tenido cierto progreso en algunos estados, como Nuevo León (Roel, 1996), Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, San Luis Potosí, y también en algunos organismos paraestatales, como el Colegio Nacional de Educación Profesional (Conalep, 1996).

No obstante los avances en esta área, en realidad éstos no han sido

generalizados ni rápidos, ya sea porque no ha habido un consenso entre los tomadores de decisiones dentro de cada dependencia sobre la importancia o la idoneidad de las reformas, o por la incertidumbre sobre cómo hacer la transición a los nuevos patrones (Osborne y Plastrick, 1997, lo comparan al "salto de la muerte" de los trapevistas), pues el viejo paradigma que se enfoca en los procedimientos es todavía muy fuerte.

Respecto a la evaluación, aunque no se ha creado en realidad un sistema en este campo, Hacienda desarrolló un proyecto para una Nueva Estructura Programática (NEP), que comenzó a ser aplicado en 1998 y que apunta al fortalecimiento de la planeación corporativa, el cambio de la relación de la planeación con la presupuestación y el desarrollo de un nuevo lenguaje. Se espera que esto permita una mejor coordinación y evaluación del desempeño de acuerdo con los objetivos y no con los procedimientos. Este nuevo sistema de programación y presupuestación parece ser un proyecto bien diseñado, pero existe el riesgo de que cambie sólo la terminología y no las prácticas ni la cultura del sector.

Chile es otro país que desde mediados de los noventa ha venido concentrando sus esfuerzos en desarrollar y aplicar indicadores de desempeño en múltiples servicios públicos. Bajo el gobierno de Frei, el Ministerio de Hacienda ha comenzado a condicionar las asignaciones a los resultados medibles por indicadores de gestión (Riveras, 1995; Álvarez, 1996).

El problema en esta área es que hay funciones que son más fácilmente evaluables que otras y no tenemos una guía clara para identificarlas.

3. Desconcentración, descentralización y participación

Otra área importante de discusión ha girado en torno a la puesta en marcha de una administración más flexible y democrática. Aunque en diferente forma, tres temas que apuntan en ese sentido son la desconcentración, la descentralización y la participación, a los que nos referiremos muy brevemente.

Influidos por la experiencia inglesa, muy bien descrita por Peters en el capítulo IV, varios países han venido buscando llevar a cabo la desconcentración administrativa hacia dependencias públicas autónomas, principalmente Colombia y Brasil, aunque el tema no ha sido ajeno a otros casos, como el mexicano. El temor que ha estado presente a este respecto es el del posible aumento de la corrupción e incapacidad del gobierno para dirigir las tareas de desarrollo.

Desde los ochenta, la descentralización político-administrativa hacia regiones y localidades ha ocupado un lugar importante en la agenda de países como Colombia, Brasil, Argentina, Nicaragua o México. Aun cuando los avances han sido muy desiguales, se podría decir que, con algunas excepciones (por ejemplo, Perú), la descentralización ha ido avanzando en América Latina, a pesar del hecho de que las identidades regionales no son tan fuertes como en otras partes del mundo (excepto quizá en Brasil, Colombia y Ecuador). Preferimos no abundar aquí sobre este tema y referir al lector a otro estudio introductorio nuestro (Méndez, 1998).

Finalmente, también se ha venido discutiendo o buscando el aumento de la participación de los grupos sociales -lo que algunos llaman el cuarto nivel de gobierno-, las organizaciones civiles o los ciudadanos. En México ha habido avances recientes en cuanto a la mayor participación de los grupos sociales locales en materia de infraestructura, pero un retroceso en la promoción adecuada de las organizaciones civiles, que en su mayoría son consideradas lucrativas por el gobierno (aunque la mitad recibe algunos beneficios fiscales, Hacienda puede retirárselos discrecionalmente, a veces por razones incomprensibles, como el que pasen de ser organizaciones asistencialistas a organizaciones de desarrollo) (Méndez, 1998). El Promap es francamente decepcionante en este campo, ya que se limita a instrumentos como buzones de quejas y a promover un número muy limitado de organizaciones. Hacia 1997 los países más avanzados en cuanto a la promoción de las organizaciones civiles eran Brasil y Colombia, donde tienen suficientes apoyos a la vez que marcos bien definidos de derechos y responsabilidades. En cuanto a la participación ciudadana, hasta ahora se han utilizado básicamente mecanismos como el plebiscito o el referéndum; estos mecanismos han sido empleados tanto por organizaciones civiles (por ejemplo, en México) y gobiernos democráticos (en Brasil) como por gobiernos autoritarios (en el Chile de Pinochet).

Estos tres temas implican dilemas difíciles de resolver. Descentralizar y desconcentrar tiene sus ventajas (adaptación, oportunidad, etc.), pero también sus desventajas potenciales (dispersión, corrupción, caciquismo). En cuanto a la participación, el problema es que estamos ante dos modelos democráticos opuestos: el electoral o de arriba hacia abajo, y el administrativo o de abajo hacia arriba, cada uno también con sus ventajas y desventajas. En estos dos casos es difícil saber cuándo optar por una u otra alternativa.!

³ Peters analiza en general este tema en otra obra (1995), y lo mismo hace el autor de este estudio introductorio en relación con América Latina en otro texto (Méndez, 1996).

V ENTRE LA NUEVA Y LA VIEJA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ORIENTACIONES
ESTRATÉGICAS, GENERACIÓN DE REDES COOPERATIVAS
Y ENFOQUES CONTINGENTES

¿Es posible descentralizar el poder y al mismo tiempo a) combatir en lugar de favorecer las fuertes tendencias a la corrupción en América Latina, y b) fortalecer en lugar de debilitar la capacidad de los Estados Latinoamericanos para guiar adecuadamente el desarrollo nacional? Yo creería que la respuesta a esta pregunta es positiva, aunque no sencilla. Para conseguirlo, recomendaría varias orientaciones estratégicas, algunas de las cuales tienen dos puntos generales en común que discutiremos al final de esta sección y en la sección vi.

1. Orientaciones estratégicas

a) Enfatizar la orientación hacia los resultados en lugar de los procedimientos. Ello implicaría un mejor monitoreo y evaluación, así como una definición más precisa de las respectivas responsabilidades, tal como lo indica Peters en el último capítulo. Estos objetivos se han mostrado más elusivos de lo previsto en todo el mundo y han sido criticados como meros instrumentos utilizados por los gerentes para recobrar el poder," pero eso no significa que no se pueda alcanzar un sistema de evaluación mínimamente aceptable.

b) En vez del mero castigo, combatir la corrupción mediante la administración por resultados (Osborne y Plastrick, 1979: 239), incentivos positivos como los que ofrece el servicio civil (capacitación, socialización, sentido de cuerpo y misión públicos), y otros elementos de lo que el Programa de Servicio Público de la OCDE ha llamado una "infraestructura ética" (PUMA, 1996; Molinelli, N. G, 1995).

c) Adoptar una estrategia gradual en la que el poder se delega (desconcentra) sólo a las dependencias que han desarrollado buenos sistemas legales, profesionales, de información, etcétera.

d) Una política de capacitación efectiva, consistente y basada en la descentralización y la competencia en lugar de la monopolización.

e) Fortalecimiento de la capacidad de los congresos mediante el otorgamiento de mayores poderes de fiscalización, formación de mejores grupos técnicos de apoyo, implantación de sistemas de manejo de información modernos, etcétera.

4 Para una presentación no académica sobre este argumento, véase Dilbert, 1996.

f) Fortalecimiento de las capacidades decisorias, presupuestales, fiscales y evaluatorias de las regiones y localidades, así como de redes y mecanismos formales e informales de coordinación, previa o simultáneamente a la descentralización (para más datos sobre este tema, véase Méndez, 1998).

g) Promoción y fortalecimiento de las organizaciones civiles y sociales dentro de estas redes de cooperación. Como varios autores han señalado (Esman, 1991: 102-105, 123-129; Méndez, 1994: 216-217, 1998; Tandler, 1997), estas organizaciones deben ser promovidas por el Estado, ya que son actores clave para la administración por resultados, el ataque a la corrupción y en general el desarrollo de círculos virtuosos entre los diversos actores involucrados en el desarrollo.

h) Un aspecto básico sería desarrollar un servicio civil que balancee el nuevo y el viejo paradigma administrativo, tomando en cuenta los retos específicos de los países en desarrollo; esto es, un servicio civil que motive a los servidores públicos, permita una memoria institucional y mantenga un equipo de funcionarios más estable y experimentado, pero sea al mismo tiempo lo suficientemente flexible para permitir la dirección política necesaria y la separación laboral rápida en casos de clara ineficiencia; que no sea demasiado abierto, de tal manera que sea posible valorar la dedicación de los funcionarios de carrera, ni demasiado cerrado, a fin de permitir que los actores externos asuman la responsabilidad que les corresponde en el sistema (oportunidad competitiva a los candidatos externos, espacio para conducción a los políticos electos y adaptabilidad social a los servidores públicos "de campo"). Por ejemplo, pueden diseñarse concursos semiabiertos donde la antigüedad en el servicio otorgue puntos adicionales. Como bien señala Peters al comparar los Estados Unidos con el Reino Unido en el capítulo m, en los sistemas presidenciales, donde la división de poderes puede debilitar más al Ejecutivo, sería importante dejar una mayor cantidad de puestos superiores fuera del servicio civil.

Aunque vale la pena tener un sistema que provea orden y uniformidad a un nivel general, los sistemas deben permitir a las dependencias adaptar varios aspectos del servicio civil a sus particularidades. Al mismo tiempo, una entidad central debe tener la capacidad de revisar y aceptar tales adaptaciones de acuerdo con un criterio general. En este sentido, pese a que es una tarea complicada, deben distinguirse las áreas o funciones del Ejecutivo en las cuales sería apropiado desarrollar un sistema de carrera hasta niveles relativamente altos.

La relación entre burócratas y políticos es un tema complejo, por

lo que la amplia literatura sobre el tema no puede exponerse aquí (Aberbach, Putnam y Rockman, 1981, es un texto clásico). Baste por el momento mencionar cuatro ideas. Primero, como Heady (1995) ha subrayado, en los países en desarrollo se debe tratar de balancear el desarrollo burocrático con el político pues, si bien en estos países una burocracia profesional y suficientemente desarrollada es fundamental para acometer los difíciles retos que enfrentan, la burocracia ha tendido a avasallar al resto de actores políticos y sociales, tradicionalmente más débiles. Segundo, dividir el servicio civil en varias partes, junto con otras medidas de control de la burocracia mencionadas por Peters en el capítulo VI y otras que se mencionaron ya aquí, como el fortalecimiento de la capacidad técnica del Congreso y la mayor participación social. Y tercero, como señala Peters en los capítulos III y VIII, mientras que hoy poca gente favorecería los sistemas de botín, los métodos de contratación deben buscar una combinación de disposición política y capacidad administrativa, esto es, una "capacidad respondiente" más que una "capacidad neutral", lo que constituye un reto tanto para países desarrollados como en desarrollo. Cuarto, aun cuando la tesis del "desbalance" -que argumenta que el desarrollo burocrático bloquea al político- no ha recibido apoyo teórico ni empírico (Heady, 1995: 454-471), la extensión y gradualidad de un servicio civil debe considerarse a la luz de la fortaleza o debilidad del Ejecutivo (Peters) y los partidos políticos (Caiden, 1996) en cada país.

i) Aunque cierto grado de aislamiento político puede ser positivo, sería muy benéfico un comité de reformas formal y abierto a la sociedad, que permita la orientación conceptual, coordinación y monitoreo adecuados a fin de que cualquier modernización administrativa sea eficaz, como lo demuestran los casos de Brasil y Argentina (Bresser Pereira, 1997: 100; Domeniconi, 1997: 218).

2. Redes cooperativas y círculos virtuosos

Los puntos e) y especialmente f) y g) hacen referencia a un aspecto básico en el que he insistido desde hace algún tiempo (Méndez, 1991, 1996, 1998a, 1998b) y que quisiera recalcar de nuevo: la necesidad de salir de los círculos viciosos en los que América Latina ha estado atrapada por tanto tiempo y generar círculos virtuosos de cooperación para promover el interés público entre los actores sociales, administrativos y políticos. En realidad, éste es el objetivo básico que toda reforma político-administrativa debería buscar.

La bibliografía reciente ha resaltado que un punto clave es la confianza (Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). Ésta se puede definir como el cumplimiento de las expectativas de un actor sobre la personalidad, actitud o función de otros." Dicha confianza es fundamental porque es la base para el surgimiento de redes de cooperación que, más allá de las formas, involucren a las prácticas y conductas reales de los actores, las cuales son las únicas que pueden generar los mencionados círculos virtuosos.

No obstante la importancia de la confianza, hasta ahora la literatura ha analizado poco o nada qué tipo de mecanismos se pueden utilizar para desarrollarla (especialmente en periodos más cortos que los siglos, que regiones como el norte de Italia requirieron, según Putnam). En mi opinión, los autores que se han acercado más a especificar algunos puntos en este sentido han sido los que se han concentrado en el enfoque de elección racional y más concretamente en la teoría de juegos, como el llamado "dilema del prisionero"; sin embargo, aun ellos no parecen ir más allá de referencias a elementos, aunque potencialmente útiles, demasiado generales, como la repetición *Iteration* (encuentros repetidos), la memoria (de encuentros pasados) o la reputación (imagen construida sobre los actores) (Axelrod, 1997).

Las aportaciones de la teoría de juegos se podrían aterrizar, en mi opinión, señalando que los juegos cooperativos que pueden generar círculos virtuosos, y evitar los viciosos, en favor del interés público involucran actores con: a) cierta estabilidad; b) perspectivas de mediano a largo plazo; c) códigos o principios compartidos de conducta, que con frecuencia implican un sentimiento de pertenencia a un grupo altamente valorado; d) lenguajes comunes, que eviten el "ruido" que lleva a juegos no cooperativos, y e) mecanismos justos de resolución de conflictos. Especificando aún más el punto, en mi opinión, un servicio civil es un instrumento concreto que se puede utilizar para imprimir a los actores todos estos rasgos (excepto el último), que son fundamentales para generar la certidumbre necesaria para toda cooperación.⁶

Algunos estudiosos de los países en desarrollo han hecho también aportaciones importantes en este campo. Tandler (1997) ha argu-

⁵ Blau, 1964; Barber, 1988. Para un punto de vista más sutil pero controvertido, véase Seligman, 1997. Peters hace también referencia a este tema, aunque no en este sentido, en el capítulo 11.

⁶ De hecho, en contra de las tendencias de los últimos años, hay autores destacados (Pfeffer, 1998) de la administración privada que han comenzado a argumentar que, en realidad, las empresas que han sobrevivido son las que han conservado cierta estabilidad laboral.

mentado correctamente que el surgimiento de relaciones de cooperación y confianza es favorecido por las estructuras de trabajo adaptadas al tipo de servicio y por un patrón justo y transparente tanto de compensación (que puede incluir desde fijación de precios hasta mejores salarios) como de censura (desde meras amonestaciones hasta separaciones laborales) de los servidores públicos, lo cual a su vez es resultado de mecanismos de evaluación intragubernamentales aunque también sociales (a través de las ONG, de encuestas, etcétera).

Esman (1991), Caiden (1997) y la misma Tendler (1997) argumentan a favor de "redes de campo" (*field networks*) y tienen una visión crítica de la naturaleza elitista y rígida de los servicios civiles de carrera, por lo que se oponen a la recomendación usual de imitar los Estados meritocráticos de Asia. Hay que reconocer que, en efecto, los servicios de carrera pueden separar a los servidores públicos de los grupos sociales que supuestamente son los beneficiarios de los programas. Sin embargo, aparte de que tales riesgos se pueden reducir con diseños adecuados de los servicios civiles, estos autores nos dicen muy poco sobre cómo van a surgir las mencionadas redes; quizás exageran la contribución de las redes, por lo menos si no se prevé cierto monitoreo, y, en mi opinión no ven con suficiente claridad, especialmente los primeros dos, el papel básico que, dadas ciertas condiciones, los funcionarios de carrera pueden jugar en la promoción de tales redes, aun cuando no participen en ellas (por ejemplo, como Tendler nos hace ver, los funcionarios de las instancias subnacionales).

La bibliografía y debate sobre este tema son demasiado amplios para ser presentados aquí. Baste decir que, personalmente (Méndez, 1997), prefiero suscribir el concepto de Evans (1995) de "autonomía integrada" -un patrón que implica la colaboración pero al mismo tiempo la separación o autonomía entre un aparato estatal estable y meritocrático y los grupos sociales-, que, nos guste o no, ha sido lo que ha conducido al nacimiento de redes cooperativas en favor del interés nacional en varios países asiáticos. Otros autores han enmarcado la misma cuestión en términos de encontrar la combinación adecuada entre cooperación y competencia (Rueschmayer y Putteman, 1992; Pempel, 1982; para un punto de vista más gerencial, véase Nalebuff y Brandenburger, 1996, quienes idearon el término *co-competencia*) y mencionan varios casos a tal efecto (por ejemplo, Suecia o Austria, por Onis, 1991).

VI. ENFOQUES CONTINGENTES

Como bien señala Peters en el capítulo IV, referente a los problemas de la estructura administrativa, ninguna estructura en particular ofrece la solución perfecta para el problema de la organización de los servicios gubernamentales, sino que la decisión de inclinarse por una u otra depende de diversos factores. Varios de los puntos estratégicos antes mencionados (por ejemplo, el 3 y el 8) Y los dilemas que enfrentan los países latinoamericanos en la coyuntura actual respecto a la modernización administrativa nos llevan a una conclusión semejante; es decir, es necesario adoptar un "enfoque contingente" que nos permita tomar decisiones y elegir la estructura de personal (servicio civil o flexibilidad laboral, centralización o descentralización, gobernabilidad o participación) en función de la situación. Algunos países latinoamericanos (como Brasil), en cierta medida inspirados por la experiencia inglesa, han tratado de seguir este modelo; así, por ejemplo, han diferenciado entre áreas estatales de "centro" (*core*), de "servicio" y sociales (Bresser, 1995).

El problema es que esta tarea es más difícil de lo que aparenta. En realidad, la investigación en este campo no ha sido capaz de captar la enorme y compleja cantidad de factores que afectan las decisiones. De esta forma, la tarea de desarrollar los enfoques contingentes se enfrenta a formidables obstáculos, y no se puede sino ofrecer guías muy sencillas. Para empezar, como bien indica Peters en la introducción a *La política de la burocracia*, este tipo de enfoques no puede tomarse como un método explicativo, ya que las decisiones y estructura organizacionales se explican obviamente por factores adicionales a su adecuación al contexto. Aquí estamos tratando de utilizarla como una herramienta prescriptiva, pero aun así enfrentamos problemas importantes. Sólo por mencionar tres, podemos decir que, primero, los enfoques contingentes requieren tipologías de estructuras de decisión y de situaciones; pero desarrollar éstas es una tarea extremadamente difícil porque hay muchas dimensiones implicadas en tales estructuras y situaciones, y no es fácil justificar la elección de sólo algunas (que es 10 que permite construir cualquier tipología). Segundo, igualar de manera adecuada las categorías de una tipología (estructuras decisorias) con las categorías de la otra (situaciones) es algo frecuentemente complicado. Tercero, a menudo, los casos reales no encajan bien en las categorías desarrolladas. Por ejemplo, si relacionamos un tipo de meta con algún tipo de organización, nos enfrentaremos al problema de que las organizaciones usualmente se dirigen hacia varias metas.

No obstante, los problemas e insuficiencias de los enfoques contingentes no deberían evitar que los aprovecháramos en la medida de lo posible. De hecho, no vería de qué otra forma podríamos proceder, por lo menos si nuestro objetivo es alcanzar resultados eficientes, estables o aceptables. A pesar de todas las críticas, muchos autores terminan recomendando de una forma u otra algún enfoque contingente y muchos tomadores de decisiones lo utilizan todo el tiempo (aun cuando rara vez de una manera del todo consciente y metódica). Tal vez algo que se podría hacer para reducir el riesgo de la sobresimplificación es evitar el uso de una sola tipología y tratar de *a)* considerar tantas como podamos, y *b)* verlas como suertes de *transformers*, que podamos adaptar según la situación decisoria que se enfrente. En este sentido, en seguida desarrollaré dos tipologías que considero útiles para las circunstancias particulares de los países latinoamericanos, aunque mencionando y basándome para ello en varias otras. Es conveniente advertir que tales clasificaciones involucran un tomador de decisiones enfrentado a situaciones de decisión y negociación simplificadas. Así, no se trata de recetas rígidas y detalladas ni de varitas mágicas para resolver procesos de decisión extremadamente complejos, sino más bien de guías generales para conseguir un mejor acercamiento a los mismos.

1. Tipología de modelos y situaciones de decisión

En mi opinión, una buena tipología debe evitar ser demasiado simple o demasiado compleja. En el primer caso, no puede capturar la complejidad de la realidad; en el segundo, no puede ser entendida y usada fácilmente. Con este criterio en mente, en otra parte (Méndez, 1996c) he desarrollado una matriz tridimensional con ocho celdas, resultantes de la combinación de los tres elementos contextuales más importantes: metas, medios y actores. Después relaciono las ocho situaciones con cuatro modelos de toma de decisiones: racionalidad, racionalidad limitada, ajuste partidario mutuo y "bote de basura". Esta matriz trata de mejorar la pionera, pero desde mi punto de vista demasiado simple, matriz de Thompson-Tuden (1959),⁷ aunque tratando a la vez de no complicarla demasiado.

⁷ Una matriz de cuatro celdas resultante de la combinación del acuerdo y desacuerdo sobre las metas y objetivos y del tipo de método de decisión (acuerdo de metas más acuerdo del método con "computación", acuerdo de metas más desacuerdo de método con "juicio"; desacuerdo de metas más acuerdo del método con "compromiso", y desacuerdo de metas más desacuerdo del método con "inspiración").

Para poder construir una matriz tridimensional uso una escala con valores dicotómicos en una dimensión de cada uno de los elementos ya mencionados; claras u oscuras (claridad) para las metas, precisos o imprecisos (precisión) para los medios y heterogéneos u homogéneos (heterogeneidad) para los actores. A fin de darle un poco más de flexibilidad a la matriz, podemos intercambiar las dimensiones de los elementos o los elementos mismos de la matriz y, de esta forma, ajustarla mejor a los elementos o dimensiones juzgados como más prominentes en una situación determinada. Por ejemplo, es posible, sin afectar la articulación entre situaciones y modelos de decisión, considerar otras dimensiones, como la estabilidad de las metas (estables o inestables), la seguridad (seguros o inseguros) o la suficiencia (suficientes o insuficientes) de los medios, y la condensación de los actores (condensados o dispersos). También, como veremos después, podríamos intercambiar unos elementos por otros, aunque esto podría hacerse básicamente en relación con la heterogeneidad, pues la mayoría, si no es que todas las decisiones, requerirán metas y medios.

Los modelos que mencioné anteriormente son cuatro modelos de decisión clásicos presentados por algunos teóricos clave: Weber, Simon, Lindblom, así como March y ülsen. Estos modelos pueden tomarse como tipos ideales, a los cuales la realidad se puede acercar pero no igualar, ya que los casos reales pueden tener la mayoría de los rasgos de un modelo, pero difícilmente todos. A través del tiempo ha habido una discusión acerca de cuál es el modelo que describe o explica mejor la realidad. No vaya exponer aquí esa complicada cuestión. Sin embargo, la matriz tridimensional supone que todos ellos se han dado y pueden darse.

Por lo tanto, como tipo ideal, el primer modelo de decisión -racional- implicaría las siguientes características: *a*) un número muy reducido de tomadores de decisiones, *b*) en niveles altos de una estructura altamente formalizada, *e*) concentrando una gran cantidad de recursos (conocimiento, dinero, tiempo, etc.), *d*) toman decisiones *maximizantes*, que *e*) son llevadas a cabo por un gran número de actores operativos con prácticamente nula capacidad para negociar o influir en tales decisiones, *f*) de acuerdo con reglas claras, extensas y uniformes, *g*) que derivan en resultados en el corto plazo, *h*) y que implican una alteración significativa de la realidad. Este modelo se relaciona con el tipo legal-racional creado por Weber, y en cierta medida desarrollado posteriormente por Taylor -y sobre todo por Ford- para la administración de empresas, así como con el modelo POSDCORB (en español: planeación, organización, reclu-

tamiento, dirección, coordinación, reporte y presupuestación) de Gulick (1937) y el modelo de la "organización-máquina" de Mintzberg (1991).

El segundo modelo de decisión -racionalidad limitada- involucraría *a)* un pequeño número de tomadores de decisiones, *b)* situados en niveles altos de una estructura algo formalizada, *c)* con una cantidad limitada de recursos, *d)* toman decisiones *satisfactorias*, *e)* que son llevadas a cabo por otros actores con poca capacidad para negociar o influir en dichas decisiones, *f)* de acuerdo con cierto número de reglas definidas, *g)* con resultados en el mediano plazo, *h)* que implican cierto cambio de la realidad. Como había mencionado, este modelo fue presentado por Simon (1976), especialmente como crítica a la racionalidad ilimitada.

El tercer modelo de decisión -ajuste partidario mutuo- implicaría *a)* un amplio número de tomadores de decisiones, *b)* en varios niveles de una estructura algo informal, *c)* con recursos dispersos entre ellos, *d)* toman decisiones acordadas grupalmente, *e)* que son llevadas a cabo por sí mismos u otros actores con cierta capacidad de negociación e influencia, *f)* de acuerdo con pocas reglas flexibles, y *g)* con resultados en el largo plazo, *h)* que implican un cambio incremental. Este modelo fue desarrollado por Lindblom (1965) como la versión prescriptiva de su bien conocida teoría descriptiva del incrementalismo.

El cuarto modelo -"bote de basura"— implicaría *a)* un amplio número de tomadores de decisiones, *b)* en muchos niveles de una estructura altamente informal y flexible, *c)* con una amplia dispersión de recursos, *d)* son conducidos fortuitamente hacia las decisiones en el curso de su propia interacción, *e)* las cuales son llevadas a cabo por ellos mismos o por otros actores con una amplia capacidad de negociación e influencia, *f)* de acuerdo con pocas y ambiguas reglas, *g)* que llevan a resultados en el muy largo plazo, *h)* así como a cambios muy pequeños. Este modelo fue creado por March y Olsen (1972) y desarrollado por Kingdon (1984) para explicar el establecimiento de las agendas. El modelo de la "organización innovadora" de Mintzberg ofrece una idea similar.

La matriz tiene, como he mencionado, ocho celdas. Podemos presentarla como una figura similar a una peineta o bien como un cubo tridimensional, según se muestra en las figuras] y 2. La primera celda sería la del lado izquierdo de la peineta o la situada en la parte

8 Para una clasificación y aplicación de cuatro modelos organizativos recientes surgidos en los países desarrollados, véase Peters, 1996.

superior izquierda del cubo. En este caso, metas, medios y actores tienen valores elevados en las dimensiones de claridad, precisión y heterogeneidad: las metas son claras (o estables), los medios precisos (o seguros y suficientes) y los actores heterogéneos. Esta celda representa las áreas de alta "especificidad" mencionadas por Israel (1987), en las que, además de metas claras y medios precisos, los resultados son medibles y fáciles de mostrar, por lo que se pueden alcanzar eficacia y eficiencia más altas o rápidas.

¿Cómo minimizar el riesgo de error (decisiones inestables, inapropiadas, etc.) y maximizar la posibilidad de ganancia en esta situación? yo creería que por medio del modelo racional, ya que conocemos la solución a un problema, sabemos qué medios utilizar para conseguirla, y los tomadores de decisiones y los receptores de éstas son heterogéneos en el sentido que los últimos aceptan las mejores condiciones que tienen los primeros (mayor conocimiento, etc.) para tomar la decisión (o están altamente condensados y son pocos, y tendrían dificultades para enfrentar las decisiones tomadas por los representantes del Estado). Como se había mencionado antes, dependiendo de la situación, podemos en el eje Z querer intercambiar el elemento de heterogeneidad por otros. Así, en algunas situaciones, el tiempo y, específicamente, la urgencia pueden ser los elementos más importantes. De esta forma, un enfoque de arriba hacia abajo es frecuentemente el más apropiado cuando hay una necesidad urgente de decisión (por ejemplo, en situaciones críticas).

La octava celda, que representa la situación contraria a la primera, es la que está en el lado derecho de la peineta o en el extremo inferior y posterior derecho del cubo. En este caso, metas, medios y actores tienen valores bajos en las dimensiones de claridad, precisión y heterogeneidad: las metas no son claras (o estables), los medios son imprecisos (o no seguros e insuficientes) y los actores son homogéneos. Esta celda representa las áreas de baja especificidad mencionadas por Israel (1987), en las que, además de metas y medios imprecisos, los resultados son difícilmente medibles y difíciles de mostrar, por lo que tienden a ser áreas de baja eficiencia y eficacia baja o lenta.

¿Cuál sería el modelo más apropiado aquí? yo creería que el modelo de "bote de basura", pues en este caso no sabemos la solución al problema, tampoco sabemos qué medios usar, y los tomadores y receptores de decisiones son homogéneos en el sentido de que poseen capacidades similares (en términos de *status*, conocimiento, etc.) para alcanzar o proveer insumas que lleven a una decisión (o bien es un conjunto que no está condensado; por tanto, siendo un

CF	A				B			
CM	A		B		A		B	
GH	A	B	A	B	A	B	A	B
Celda	1	2	3	4	5	6	7	8
Método de Decisión	R	RL	RL	$\frac{RL}{APM}$	$\frac{APM}{LR}$	APM	APM	BB

FIGURA 1. *Matriz bidimensional de modelos decisorios y situaciones*

grupo de tamaño considerable, podría enfrentar más fácilmente las decisiones tornadas por un pequeño grupo, incluso cuando éste represente al Estado). También en este caso, dependiendo de la situación, puede convenir intercambiar el elemento de heterogeneidad por otros en el eje Z. Utilizando el mismo ejemplo ya señalado, el enfoque del "bote de basura" puede utilizarse cuando no hay una necesidad urgente de decisión (por ejemplo, en una situación de normalidad).

El resto de las celdas representan situaciones intermedias que serían llenadas de mejor forma por los enfoques intermedios de decisión. Por ejemplo, el de racionalidad limitada se adaptaría mejor a las celdas 2 y 3, debido a que ambas tienen dos valores elevados, siendo uno de ellos el correspondiente a las metas, que es el punto inicial y, desde mi punto de vista, clave, de cualquier decisión. El enfoque de ajuste partidario mutuo sería el más apropiado para las celdas 6 y 7, pues ambas tienen dos valores bajos, uno de ellos en el elemento clave de las metas (la precisión de los medios disponibles o la heterogeneidad de los actores son de menor utilidad cuando no se sabe hacia dónde dirigirse, por lo que se requieren mayores consultas para definirlo). El resto de las celdas, 4 y 5, podemos llenarlas de combinaciones de enfoques intermedios, principalmente racionalidad limitada y ajuste partidario mutuo para la celda 4 (como las

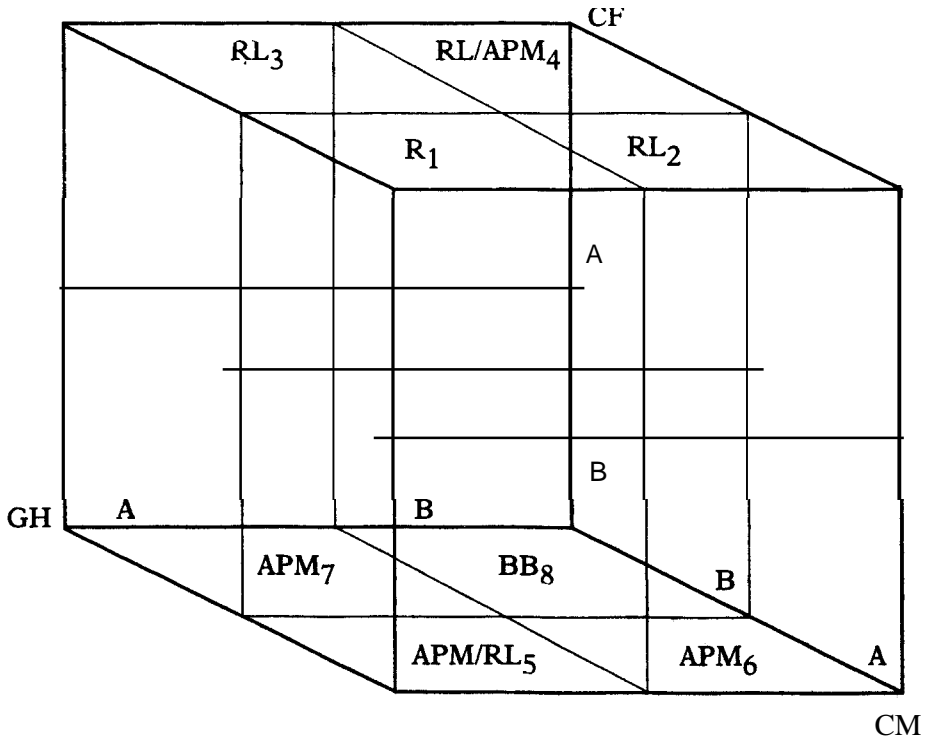


FIGURA 2. *Matriz tridimensional de modelos decisorios y situaciones*

metas son claras, ponemos el enfoque vertical primero) y de ajuste partidario mutuo y racionalidad limitada para la celda 5.

El espacio no nos permite dar tantos ejemplos concretos como quisiéramos de situaciones que caerían en una celda u otra. Ya advertimos acerca de la dificultad general de ajustar los casos reales a construcciones teóricas; las decisiones sobre políticas implican procesos tan complicados y combinaciones de circunstancias tan particulares que son artesanías únicas más que productos en serie.

Sin embargo, una vez recalcada esta advertencia, opino que los casos

específicos tenderán a estar más cerca de uno de los tipos básicos de combinación de circunstancias expresado en una de las celdas que de las otras. Así, un ejemplo de área de políticas que se aproximaría a la celda 1 sería la de salud, ya que implicaría metas comparativamente más claras y estables (no hay diferencias radicales en lo que se considera una condición saludable), medios más precisos (la medicina es una disciplina altamente avanzada) y mayor heterogeneidad entre los tomadores de decisiones (doctores) y los receptores de las mismas (pacientes) (por supuesto, hay situaciones en que los medios no son tan precisos, como en el caso del sida).? La política monetaria puede ser otro ejemplo de una política que se aproxima a la celda 1, ya que las metas son más claras (por ejemplo, una tasa de inflación media o baja con un nivel de crecimiento medio o alto), los medios son comparativamente más precisos (por ejemplo, la mayor o menor emisión del circulante por parte del banco central) y la heterogeneidad tiende a ser más elevada (los economistas han sido capaces de desarrollar un lenguaje altamente técnico, difícil de entender para el ciudadano promedio). Políticas relacionadas con la protección de bienes públicos -como ecología y recursos naturales- también podrían entrar en este conjunto. De esta forma, podría decirse que, sujetas a posibles especificaciones importantes, en estas áreas sería deseable la aplicación de un modelo racional o quizá de racionalidad limitada; en estos casos, cuando menos en salud, dados los beneficios esperados o la necesaria oportunidad de los mismos, a los receptores de las políticas no les importa tanto el enfoque vertical e incluso lo favorecen, dado que reconocen su "incapacidad" para participar o influir en la toma de decisiones.

Un caso intermedio sería el de la política exterior, donde las metas, aunque en menor medida que en los casos antes indicados, tienden a ser también comparativamente más estables (la defensa del interés nacional en el exterior), pero los medios no son tan claros (diplomáticos o coercitivos) y la heterogeneidad es más baja, por lo que se podría aproximar a la celda 4; las políticas de comercio exterior quizá tenderían a ubicarse en las celdas 5 o 6, ya que los medios son más precisos y los actores altamente heterogéneos (celda 5), pero las metas tienden a ser menos claras y menos estables (a menudo no es claro si la meta debería defender los empleos actuales a través de la protección de industrias nacionales o disminuir los precios al consumidor por medio de la apertura económica). Las obras públicas

⁹Desde luego, si se compara con otras áreas (por ejemplo, reactores nucleares), la salud es un área de baja especificidad. También debemos tener cuidado de no extender demasiado la especificidad de la política de salud. Véase Israel, 1987.

pueden estar en una situación similar, pues los medios son más precisos (ingeniería), la heterogeneidad alta (los elaboradores de políticas tienden a ser ingenieros) pero las metas (proyectos urbanos) tienden a estar politizadas (celda 5). En estos casos, la racionalidad limitada o combinaciones de ésta y el ajuste partidario mutuo tenderían a ser los enfoques menos problemáticos.

Finalmente, la "política interior" (la elaborada por los ministerios del interior o de gobernación) tendería a aproximarse a la celda 8, ya que aquí las metas tienden a ser polémicas o a cambiar más (por ejemplo, democratización *versus* gobernabilidad, centralización *versus* descentralización, derechos individuales *versus* intereses colectivos, etc.), pues tienden a depender del cambio de coyuntura o de partidos; además, los medios por lo regular son inefectivos, imprecisos o insuficientes (por ejemplo, negociaciones políticas, arreglos informales, discursos, etc.) y la heterogeneidad es menor (el lenguaje es menos técnico y todos, como ciudadanos, tienen derecho a opinar). Aquí, parecería en principio que el modelo de bote de basura sería el que causaría menos problemas y mejores resultados, ya que permite el ajuste constante, la mayor participación y el convencimiento gradual del grupo más numeroso u homogéneo de actores.

Considerando todos estos elementos, ¿cuándo sería más apropiado un servicio civil de carrera? Desde mi punto de vista, el elemento clave son las metas: cuando son comparativamente estables, como en las políticas de salud, monetaria, exterior o incluso ecológica, un servicio civil parecería apropiado, incluso hasta niveles decisorios relativamente elevados (por ejemplo, directores generales o hasta algunos subsecretarios), lo cual de hecho ha tendido a darse naturalmente en buena parte del mundo (por ejemplo, en relación con la política exterior). Por otro lado, cuando los medios son precisos pero las metas son cambiantes y poco precisas, el servicio civil sería apropiado básicamente para puestos de toma de decisión técnica (por ejemplo, aquellos a cargo de la validación de proyectos de obras públicas). Cuando las metas y los medios son vagos o inestables, el servicio civil sería poco apropiado, pues debería haber una amplia flexibilidad para ajustar los medios y cambiar el curso de la acción.

Desde luego, no estoy diciendo que las diferencias entre las áreas de las políticas sean absolutas, ya que, por ejemplo, ciertos aspectos de las metas de salud (la cantidad de recursos asignados) pueden ser afectados por ideologías partidarias, y ser así menos claros o estables. En otras palabras, la matriz sería más útil y fácilmente aplicable a situaciones de políticas más que a las políticas como tales. También, dependiendo del régimen, el conjunto de las políticas tendería a mo-

verse hacia las celdas más participativas de la matriz (los Estados Unidos) o más verticales (México). Por ejemplo, las políticas de salud pueden ubicarse en la celda 102 en México, pero en la celda 3 o 4 en un país como los Estados Unidos. Finalmente, a veces podría valer la pena intentar mover una situación o área de política de una celda de baja especificidad (7 u 8) a otra de alta especificidad (1 o 2) para conseguir resultados más rápidamente. Sin embargo, esto no sería algo fácil y debería hacerse con sumo cuidado porque, si no se logra, en realidad se estaría aplicando un modelo erróneo (Israel, 1987).

2. Funciones e incentivos

Otra manera de desarrollar enfoques contingentes es considerar las funciones y los incentivos del Estado. Por ejemplo, podríamos pensar en seis funciones estatales principales: *a*) Constitución (establecimiento de principios y reglas); *b*) policía (vigilancia y mantenimiento del cumplimiento de las reglas); *c*) justicia (adjudicación de reglas y castigos); *d*) dirección (toma de decisiones en términos de regulación -**por** ejemplo, normas ambientales-i-c.de servicios -**por** ejemplo, estándares y contenidos de la salud o educación-, o de promoción del desarrollo -**por** ejemplo, incentivos fiscales-); *e*) administración (por ejemplo, hospitales o escuelas), y *f*) evaluación (incluyendo control, monitoreo y evaluación).

En cuanto a los incentivos, en el capítulo III Peters hace referencia a estudios pioneros en el tema. Basándonos en los de Etzioni (1966), que habla de incentivos coercitivos, utilitarios y normativos, y los de Clark y Wilson (1962), quienes hablan de incentivos materiales, intencionales y solidarios, así como algunos otros estudios que han analizado el tema (Israel [1987], que habla de incentivos de competencia y de especificidad, y Osborne y Plastrick [1997], quienes reseñan ocho incentivos), desarrollamos una lista de 10 incentivos del Estado, los que podemos dividir en dos grupos: los relacionados con la utilidad o supervivencia (1-4) y los que se relacionan con los propósitos o la solidaridad (5-10):

1. Coerción (corrección o castigo del comportamiento con una imposición enérgica -o amenaza de imposición- de diversos tipos de penas, como multas, cárcel, despido, etc.: en otras palabras, jerarquías y órdenes).

2. Compensación (incentivos monetarios, en términos de cantidad -salarios o fondos- o de tipo -prestaciones, equipo y espacios apropiados de trabajo-).

3. Competencia (mercados).
4. Evaluación (evaluaciones internas, cartas ciudadanas, y otros "sustitutos de mercado").
5. Participación (otorgamiento de poder de decisión -nombramientos-, poder administrativo -facultación [*ernpowerment*], desconcentración-, influencia -asesorías- o cuando menos "presencia" en las decisiones -consultas ciudadanas, juntas, audiencias, etcétera-).
6. "Especificación" (Israel, 1987) (clarificación de metas y métodos, conducente a un sentimiento de logro o "misión cumplida", gracias a instrumentos como la planeación o la administración por resultados).
7. Persuasión (basada en ideales como justicia, democracia, nacionalismo, etcétera).
8. Reconocimiento (premios organizacionales y otras formas de valoración pública no monetaria).
9. Profesionalización (sentido de pertenencia a un grupo, que proporciona identidad y protección a los individuos, lo que ha tendido a asociarse con algunas características tanto "suaves" -reclutamiento, organización y capacitación profesionales- como "fuertes" de los servicios civiles -estabilidad laboral y posibilidades de promoción dentro de una carrera-).
10. Tradición (hábitos y actitudes).

Una vez desarrolladas estas listas (en mi opinión, no totalmente pero casi exhaustivas), podemos tratar de relacionar algunas funciones con algunos instrumentos. Ejemplos de combinaciones más apropiadas serían Constitución con participación; policía y justicia con coerción y profesionalización; administración con compensación, competencia, evaluación, especificación y participación; evaluación con compensación y especificación; y dirección con persuasión, especificación, y algunas veces coerción. Ejemplos de combinaciones inapropiadas serían policía, coerción o justicia con persuasión o competencia, y dirección con competencia.¹⁰

En relación con el servicio civil podemos pensar que puede desarrollarse para algunas de las áreas centrales del Estado; por ejemplo, las involucradas en las funciones 2 y 3, policía y justicia, así como ciertas políticas, como la exterior o las relacionadas con la protección y regulación de bienes públicos (por ejemplo, ecología). Estas áreas no se prestan tanto al uso de incentivos como la competencia o incluso algunos instrumentos de la evaluación o la participación.

¹⁰ Etzioni (1961) desarrolló uno de los primeros enfoques de contingencia, relacionando tres tipos de herramientas (coercitivas, remunerativas y normativas) con tres tipos de metas (orden, economía y cultura). Otros trabajos anteriores que observan los problemas y posibilidades de los enfoques de contingencia son de Lawrence, 1967, y Perrow, 1970.

Las razones de esto serían que, en estas áreas, los objetivos a) no están fuertemente sujetos a cambios partidarios o ideológicos, pues constituyen la clave que cualquier Estado requiere para mayor estabilidad y memoria institucional; b) no pueden estar sujetos al control de otros actores más que los estatales, por lo menos sin comprometer la esencia de la función, y e) tienden a no ser fácilmente medibles. Los incentivos que deben usarse, por ejemplo, para aumentar la productividad, tienen que tender entonces más bien hacia los propositivos y solidarios (Israel, 1987).

Por otro lado, desconcentración, administración por resultados, evaluación del desempeño y competencia (por ejemplo, flexibilidad laboral), pueden ser usados para la función 5 -administración- y quizá la 6 -evaluación- o Esto es así porque las tareas administrativas pueden implicar la participación de actores privados o sociales (empresas privadas u organizaciones no lucrativas para hospitales y escuelas), y tienen resultados más fácilmente medibles.¹¹

En medio se ubican funciones como la dirección, que pueden involucrar resultados menos medibles y tienden a cambiar más y a estar sujetas a la influencia partidista, por lo que empatarían con algunos incentivos propositivos y solidarios (por ejemplo, participación, especificación, persuasión y reconocimiento), pero no con todos ellos (por ejemplo, profesionalización, por lo menos respecto a sus ingredientes más "fuertes"). Otras áreas intermedias de políticas pueden ser las de política financiera y política electoral, que forman parte del corazón del Estado (por lo que no pueden privatizarse), pero deben estar alejadas de influencias partidarias o políticas particulares (por ejemplo, estar desconcentradas) e implican resultados medibles (por ejemplo, tasas de inflación o resultados y legitimidad electorales). Aquí los incentivos pueden ser algunos de los propositivos y solidarios (por ejemplo, participación, profesionalización, especificación) y algunos de los utilitarios (por ejemplo, compensación), aunque no todos ellos (por ejemplo, competencia).

COMENTARIOS FINALES

En este estudio introductorio hemos tratado de desarrollar varias ideas centrales. Primero, que la tarea de gobernar es una tarea eminentemente compleja y difícil en todo el mundo, y que las ideas de

¹¹ El acercamiento brasileño a la reforma del servicio civil va en este sentido; véase Bresser Pereira, 1995.

la administración pública comparada -presentes en libros como *La política de la burocracia*- nos pueden enseñar mucho de los aciertos y errores de otros países y de las mismas naciones latinoamericanas, así como de la forma de repetir los primeros y evitar los últimos. Segundo, que América Latina ha revalorado la importancia de la reforma administrativa y gubernamental tanto por sí misma como por ser soporte básico de las otras reformas llevadas a cabo (por ejemplo, un servicio civil para la transición a la democracia y el Estado de derecho). Tercero, que realizar con éxito dicha reforma gubernamental es una tarea tanto o más difícil que las otras debido a los actores involucrados, la crisis de paradigmas y los varios dilemas (o proverbios contradictorios) existentes en este campo. Y cuarto, que es posible superar dichos dilemas a través de a) orientaciones estratégicas que buscan balancear los nuevos y los viejos paradigmas en función de las necesidades concretas de América Latina, y b) enfoques contingentes, que, sin ser panaceas, pueden ayudar a adecuar las diferentes estructuras o decisiones desarrolladas alrededor del mundo a las variadas situaciones que se enfrentan en Latinoamérica.

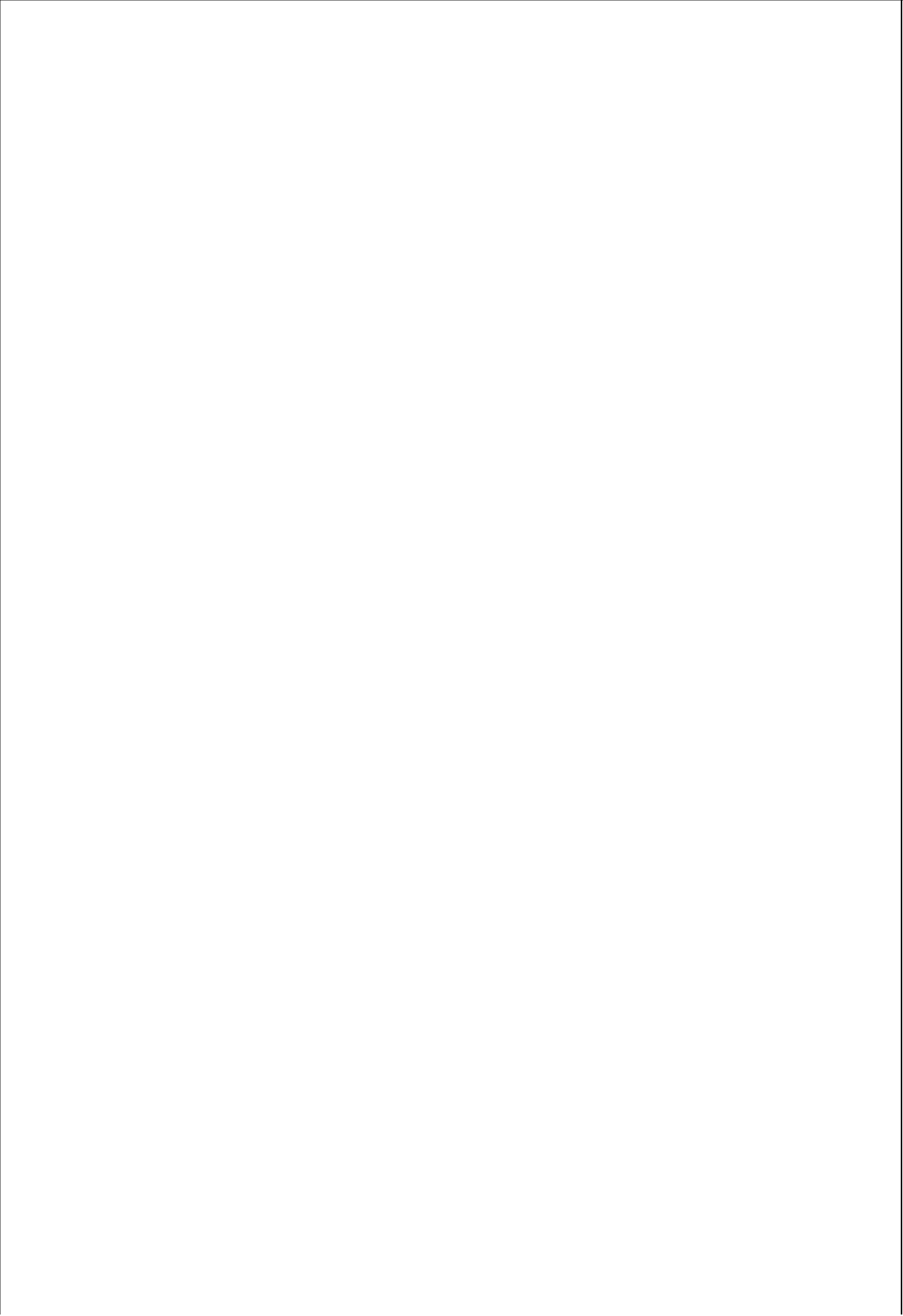
BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, J., R. D. Putnam y B. Rockman (1981), *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Adams, S. (1997), *The Dilbert Principle*, Boxtree, Reino Unido.
- Álvarez, José (1996), "La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: una referencia al caso chileno", *Reforma y Democracia*, núm. 6.
- Ames, B. (1987), *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, University of California, Berkeley.
- Asmeron, H., y E. Reis, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Macmillan, Londres; StoMartins, Nueva York.
- Axelrod, R. (1997), *The Complexity of Cooperation*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Bailey, J. (1988), *Governing Mexico*, Sto Martin Press, Nueva York.
- Barber, B. (1988), *The Logic and Limits of Trust*, Rutgers University Press, Nueva Brunswick.
- Bresser Pereira, L. C., "Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil", *Reforma y Democracia*, núm. 9, octubre de 1997.
- Cardoso, F. H. (1979), "On the Characterization of the Authoritarian Regimes in Latin America", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, N. J.

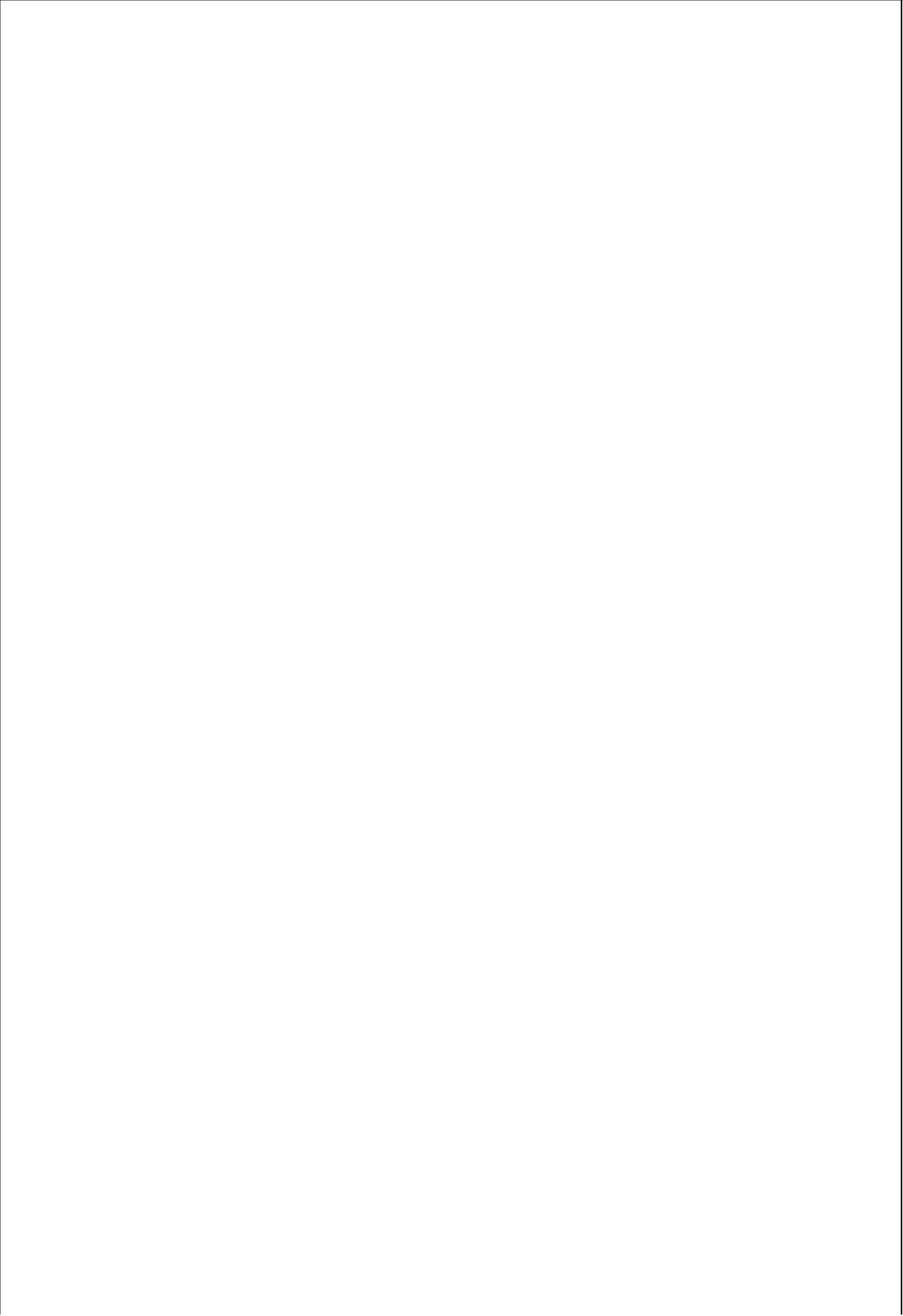
- Caiden, G. (1996), "The Concept of Neutrality", en H. Asmeron y E. Reís, *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, Macmillan, Londres; Sto Martins, Nueva York.
- Centeno, M. A. (1994), *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, Pennsylvania State University Press, University Park, Pa.
- Chalmers, D. A. (1977), "The Politicized State in Latin America", en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporativism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.
- Clark, P. B., Y J. Q. Wilson (1961), "Incentive Systems: A Theory of Organizations", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 6.
- Cleaves, P. S., Y M. J. Scurrah (1980), *Agriculture, Bureaucracy and the Military Government in Peru*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York.
- Cohen, M. D., J. G. March y J. P. Olsen (1972), "The Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 17
- Conalep (1996), Cuadernos MAI hacia el Conalep del siglo XXI. Conalep, México.
- Domeniconi, H. (1997), "La reforma del Estado en Argentina", en *Reforma del Estado y la administración pública en América Latina: Análisis de casos*, Unidad de Publicaciones ESAP, 1, Colombia.
- Esman, M. (1991), *Management Dimensions of Development; Perspectives and Strategies*, Kumarian Press, West Hartford, Conn.
- Etzioni, A. (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, The Free Press, Nueva York.
- Evans, P. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, Nueva York.
- Geddes, B. (1991), "A Game Theoretical Model of Reform in Latin American Democracies", *American Political Science Review*, vol. 85 (junio).
- — — (1994), *Politician's Dilemma Building State Capacity in Latin America*, University of California, Berkeley.
- Giesecke, A. (1987), *¿Cómo funciona la administración pública peruana?*, Fundación Ebert, Lima.
- Graham, L. (1990), *The State and Policy Outcomes in Latin America*, Praeger, Nueva York.
- Grindle, M. (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Guerrero, J. P. (1998b), "Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal", eIDE, Documento de Trabajo, México, D. F.
- Gulick, L. (1937), "Notes on the Theory of Organization", en L. Gulick y Lyndall Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Instituto de Administración Pública, Nueva York.
- Hamergreen, A. L. (1983), *Development and the Politics of Administrative Reform: Lessons from Latin America*, Westview, Boulder, Co.

- Hughes, S. W., y K. J. Mijeski (1984), *Politics and Public Policy in Latin América*, Westview, Boulder, Co.
- Israel, A. (1987), *Institutional Development*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Kíngdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- Lechner, N. (1977), "La crisis del Estado en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 39 (abril-junio).
- Linder, S. H., y B. G. Peters (1985), "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*.
- Martins, L. (1985), *Estado capitalista e burocracia no Brazil post 1964*, Pac e Terra, Rio de Janeiro.
- Méndez, J. L. (1986), *Modelos de desarrollo económico y social en América Latina*, Universidad Iberoamericana, México, D. F.
- (1994), "Mexico under Salinas: Towards a New Record for One Party Dornination?", *Governance*, abril (versión ampliada en español: "La reforma del Estado en México: alcances y límites", *Gestión y política pública*, enero-junio, 1994).
- (1995), "La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?", *El Cotidiano*, núm. 72, septiembre-octubre.
- (1996a), "Introduction", *International Journal of Public Administration*, Special Issue on the Challenges Facing Public Administration in a Changing World, vol. 19, núm. 9.
- — — (1996b), "¿Regresando al futuro? Postmodemidad y reforma del Estado en América Latina", *Democracia y Desarrollo*, núm. 6, julio.
- — — (1997a), "The Latin American Administrative Tradítion", *Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Westview, Boulder, Co.
- — — (1997b), "Estudio introductorio", en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubemamentales*, FCE, México, D. F.
- — — (1998), "La nueva democracia mexicana: ¿gigante con pies de barro?", *Este País*, marzo.
- Mintzberg, H., y J. M. Quinn (1991), *The Strategy Process*, Prentice Hall, Nueva York.
- Nalebuff, B., y A. Branderburger (1996), *Co-opetition*, Harper-Collins, Londres.
- Oszlak, O. (1986), *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, vol. 3, núm. 2, CEDES, Buenos Aires. Versión más corta en inglés en *International Social Science Journal*, vol. 38, núm. 2.
- Onis, Z. (1991), "Privatization and the Logic of Coalition Building", *Comparative Politics*, vol. 22, núm. 2.
- Osborne, D., y P. Plastrik (1997), *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, EVA.
- Paramio, L. (1996), "Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los noventa", en S. Loeza (ed.), *op. cit.*

- Pardo, M. C. (1991), *La modernización administrativa en México 1940-1990*, El Colegio de México, México, D. F.
- Pempel, T. J. (1982), "Of Dragons and Development", *Journal of Public Policy*.
- Perrow, Ch. (1970), *Organizational Analysis: A Sociological View*, Brooks-Cole Publishing CO., Belmont, Cal.; Tavistock Publications Ltd., Londres.
- Peters, G. (1995), *The Politics of Bureaucracy*, Longman.
- — — (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", *Gestión y Política Pública*, México, vol. IV, núm. 2, segundo semestre.
- — — (1996), *The Future of Governing. Four Emerging Models*, University Press of Kansas, EUA.
- — — (1996), "The Policy Process in Developed and Less Developed Political Systems", *International Journal of Public Administration*, Special Issue on the Challenges Facing Public Administration in a Changing World, vol. 19, núm. 9.
- Pfeffer, J. (1998), *The Human Equation: Building Profits by Putting People First*, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.
- Public Service Program, OECD (1996), "Ethics in the Public Service", Occasional Papers, núm. 14, OECD, París.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Riveros, E. (1995), "Reforma de la función pública en Chile", *Reforma y Democracia*, núm. 4.
- Roel, S. (1996), *Estrategias para un gobierno competitivo. Cómo lograr administración pública de calidad*, Castillo, México.
- Rueschemeyer, J., y Putteman (eds.) (1992), *State and Market in Development, Synergy or Rivalry*, Lynne Rienner, Boulder.
- Schmidt, G. D. (1984), *State, Society and the Public Process: Planning, Decentralization and Public Investment in Peru, 1956-1980*, tesis doctoral, Cornell.
- Secodam (1996), *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, Secodam, México.
- Seligman, A. (1997), *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton, N. J.
- Sloan, J. W. (1984), *Public Policy in Latin America. A Comparative Survey*, Pittsburgh University Press, Pittsburgh, Pa.
- Tendler, J. (1997), *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Thompson, J., y A. Tuden (1959), "Strategies, Structures and Process of Organizational Decision", *Comparative Studies in Administration*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, Pa.



LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA



PREFACIO

Es un placer saber que las ideas y la información de *La política de la burocracia* han sido tan bien recibidas que la obra ha merecido una cuarta edición. Esta nueva edición no se aleja sustancialmente de las anteriores; más bien afina algunos de los argumentos y pone al día gran parte de los datos. El énfasis del libro sigue siendo el mismo: me interesa especialmente el papel de la burocracia pública en el proceso de elaboración de políticas públicas, así como su repercusión en las vidas de los ciudadanos; también me motivan particularmente las cuestiones de la obligación de rendir cuentas y el control. Contra lo que suele pensarse, la burocracia pública puede ser un factor benéfico para la sociedad, pero también debemos analizar su relación con los componentes políticos del gobierno, que son los más directamente sensibles.

Inevitablemente, el contenido de este volumen reflejará los cambios del mundo real, de modo que se discutirá el impacto de las grandes transformaciones políticas ocurridas en la administración pública de la Europa oriental; también habrá un amplio análisis de las tendencias de los países menos desarrollados. Se dedicará mayor atención al impacto de la Comunidad Europea sobre las políticas y administraciones de sus países miembros. Por último, el escepticismo de muchos ciudadanos hacia sus gobiernos se verá reflejado en las argumentaciones sobre la cultura administrativa y la obligación de rendir cuentas del compromiso de su cumplimiento.

Mi nombre es el único que aparece en la portada del libro, pero otras personas prestaron valiosas colaboraciones. Varios estudiantes de posgrado de la Universidad de Pittsburgh, entre ellos Kevin Olsen, Fiona Ross y Linda Stevenson, me ayudaron a rastrear referencias y algunos datos. Las personas que menciono a continuación leyeron el manuscrito y aportaron útiles sugerencias.

Gregory D. Russell, de la California State University
Florence A. Heffron, de la University of Idaho
Patricia S. Florestano, de la University of Baltimore
Janet E. Frantz, de la University of Southwestern Louisiana
Nicholas Lourich, de la Washington State University
Dale Krane, de la University of Nebraska, Omaha

Daniel C. McCool, de la University of Utah
Louise G. White, de la George Masan University
Mark L. Weinberg, de la Ohio University

Los miembros del Comité de Investigación de Estructura y Organización gubernamentales de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas han sido una fuente de estímulo, información y compañerismo académico. Mis colegas del Centro Canadiense para el Desarrollo de la Administración, en particular Donald Savoie y Ralph Heintzman, me han enseñado mucho acerca de su gobierno y de la administración pública en general. Asimismo, colegas como Frans van Nispen, Theo Toonen y Arthur Ringeling, de la Universidad Erasmo y la Universidad de Leiden en Holanda, fueron excelentes anfitriones y profesores. Respecto a mi propio país, Wiltraudt Grashoff y Mary Ann Kaper han luchado valientemente para poner orden en mi vida y en mis investigaciones y trabajos. En mi hogar, Sheryn escuchó pacientemente todas mis frustraciones al tratar de terminar este libro (así como todo lo demás). Por último, el compromiso de mis hijos, de aprender durante toda la vida, hizo esta edición más deseable y necesaria de lo que habría sido de otro modo.

B. GUY PETERS

INTRODUCCIÓN

El gobierno constituye una parte cuya importancia es creciente en la vida diaria del ciudadano promedio. Limitado, en épocas anteriores, a las tareas básicas de correo, la vigilancia de calles y la defensa de la nación en tiempos de guerra, ahora provee un conjunto de bienes y servicios tan grande que resulta difícil poderlo enumerar. Además, los gobiernos actualmente regulan una vasta labor de actividades privadas que antes dependían de las decisiones de individuos o del mercado, lo que era impensable hace apenas una o dos generaciones; el sector público está desarrollando ahora la carretera de la información como antes lo había hecho con las vías más convencionales. Esta caracterización de un sector público activo sigue siendo aplicable aún después de varios decenios de políticos de centro derecha que han tratado de reducir su alcance e influencia.

Este incremento en la carga de trabajo gubernamental no implica una mayor popularidad. En todo caso, la imagen pública del gobierno es más negativa ahora que nunca, sobre todo en los países industrializados. De manera casi paradójica, cuanto más haga, más negativamente se le considera. El enorme tamaño de su aparato y del sistema de impuestos asociado, combinados con la publicidad que se les da a sus fallas, han reducido la fe y posiblemente la lealtad de los ciudadanos. Pero a pesar de todo eso, los gobiernos tienden a asumir cada vez más responsabilidades.

Antes de analizar las fallas y los problemas del gobierno, nos plantearemos un interrogante básico: ¿cómo maneja este aumento de carga de trabajo? La mejor respuesta es que la mayor parte del trabajo se encomienda a la administración pública, a esos tristemente célebres burócratas a quienes suele culparse por las fallas del gobierno. La administración y la burocracia al parecer son casi tan antiguas como el gobierno mismo, pero ahora se han convertido en una parte cada vez más importante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo.¹ A pesar de esta clara importancia, es probable que tengamos menos información sistemática acerca de este aspecto del gobierno que acerca de cualquier otro. Las elecciones, los par-

¹ S. N. Eisenstadt, *The Political System of Empires* (Nueva York, Free Press, 1963); Charles Tilly (comp.), *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton University Press, Princeton, N. J., 1975).

tidos políticos, las legislaturas y los tribunales -las partes célebres del sistema político- han sido extensamente analizados. Estos componentes del gobierno brindan al investigador una gran cantidad de datos fácilmente utilizables. En cambio, la administración no tiene nada de fascinante; y en general ha sido considerada como no política en la mayoría de las sociedades occidentales y, al parecer, ha desafiado la cuantificación y el análisis teórico adecuados.' Todo esto ocurre a pesar de que la burocracia pública ha sido el componente más persistente del gobierno.

Si bien nuestro conocimiento de la administración de cualquier país es inadecuado, el de la dimensión comparativa de la administración pública ha sido lamentable, a pesar del creciente interés por estos fenómenos y de los importantes trabajos de muchos investigadores competentes.! Aún carecemos de los instrumentos conceptuales y teóricos necesarios para darle sentido a un conjunto creciente de datos empíricos acerca de la administración. Este volumen trata de ofrecer un análisis relativamente bien integrado, para alcanzar un mejor entendimiento de la administración pública comparada y del papel de la burocracia pública en los sistemas políticos contemporáneos.

EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para empezar, es vital definir lo que se entiende por administración pública y, particularmente, diferenciar entre el término de *burocracia*, comúnmente empleado, y el más general de *administración pública*. La mayoría de los organismos administrativos públicos son burocráticos, pero la correspondencia no es total, ni siquiera en el caso de las agencias que manifiestan dichas tendencias burocráticas.

En lo esencial, la administración pública puede describirse así:

1. En cuanto a lo funcional, como el proceso de aplicación de reglas; es decir, el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales.'

² Sin embargo, véase B. Guy Peters, *Public Bureaucracy in Comparative Perspective* (University of Alabama Press, University, AL, 1988); Lennart Lundquist, "From Order to Chaos: Recent Trends in the Study of Public Administration", en *State and Market*, Jan Erik Lane (comp.) (Sage, Londres, 1985).

³ Algunos esfuerzos notables en este sentido han sido los de Ferrell Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, 4a. ed. (Nueva York, Marcel Dekker, 1992); Mattei Dogan, *The Mandarins of Western Europe* (Halsted, Nueva York 1975); Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981).

⁴ Véase Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, 2a. ed. (Little, Brown, Boston, 1978).

2. Como estructuras gubernamentales cuya función primordial es desempeñar las funciones descritas en 1.

Esta definición podría parecer algo restrictiva. Sin embargo, nos interesan las funciones políticas y económicas de los organismos administrativos aun cuando tales organismos no estén desempeñando funciones estrictamente administrativas. Por ejemplo, las interacciones políticas de los organismos encargados de la administración en el proceso presupuestario se relacionan sólo tangencialmente con la aplicación de reglas, pero éstos son esenciales para la supervivencia y el mantenimiento de las organizaciones que desempeñan las funciones administrativas.⁵ En consecuencia, el estudio y el análisis de la administración pública han llegado a incluir bastante más de lo considerado estrictamente "administrativo"; digamos que movidos por la necesidad o por el abandono de otras instituciones, los organismos administrativos se han convertido en importantes cuerpos de elaboración de reglas tanto en las sociedades desarrolladas como en las menos desarrolladas. Asimismo, desempeñan diversas funciones que de ordinario podrían considerarse judiciales. Nos ocuparemos de tales funciones, pero sobre todo en la medida en que iluminen los principales aspectos de estructura y funcionamiento de los papeles administrativos. Particularmente, las actividades semijudiciales de la burocracia pública constituyen una de las formas principales de elaboración de políticas públicas, ya que sus decisiones en casos individuales se vuelven precedentes para las decisiones ulteriores.

Aquí es necesario también diferenciar entre las nociones burocráticas referentes a lo administrativo de aquellas más amplias." En el lenguaje popular, al igual que en algunas obras académicas, se ha ampliado el significado de *burocracia* hasta incluir a cualquier organización administrativa. Aquí usaremos el término *burocracia* estrictamente para referirnos a

las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración.^f

⁵ Véase el capítulo VII.

⁶ Véase el capítulo I.

⁷ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Little, Brown, Boston, 1976), pp. 24-31.

⁸ Max Weber, "Bureaucracy", en *From Max Weber*, H. H. Gerth y C. Wright Milis (comps.) (Oxford University Press, Nueva York, 1946).

Varios investigadores se han esforzado por detallar los diversos componentes de la concepción del tipo ideal de burocracia de Max Weber, demostrando que los componentes no están necesariamente interrelacionados en las organizaciones reales." Aceptaremos en general estos análisis y adoptaremos un concepto de burocracia mucho menos restringido que el de Weber o sus comentaristas.¹⁰ Al mismo tiempo, sin embargo, no toda organización pública debe considerarse burocrática. Incluso en las sociedades industrializadas, las organizaciones que sirven al ejecutivo principal -como la Oficina Ejecutiva del presidente de los Estados Unidos- tienen modelos de autoridad y de toma de decisiones más similares a los que describe Weber como patrimoniales que a los que enuncia como burocráticos.¹¹ Otras organizaciones han adoptado enfoques administrativos "modernos" en los que se destacan la participación y la actualización personal de sus miembros.¹² Sin embargo, la gran mayoría de las organizaciones públicas tienen una cantidad de elementos burocráticos que tienden a afectar su desempeño. Al debatir los aspectos sociales y culturales de lo administrativo, veremos cómo algunos sistemas de valores y de organización social contribuyen a la eficacia de las formas jerárquicas de la autoridad, mientras que otros tienden a provocar que tal tipo de manejo sea revisado.

POLÍTICA COMPARADA Y ADMINISTRACIÓN COMPARADA

El primer elemento importante que examinaremos es el concepto de administración pública como parte integrante del sistema político; por lo tanto, su análisis puede asemejarse mucho al de la política comparada en general. Así, examinaremos la "asignación autorizada

⁹ Stanley H. Udy Jr., "Bureaucratic Elements in Organizations", *American Sociological Review*, 23, 1958, pp. 415-418; Helen Constan, "Max Weber's Two Conceptions of Bureaucracy", *American Journal of Sociology*, 63, 1958, pp. 400-409; Richard H. Hall, "The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assessment", *American Journal of Sociology*, 69, 1963, pp. 32-40; Edward C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, 2a. ed. (Harvester, Brighton, 1992). Puede encontrarse un interesante tratamiento, orientado por completo hacia el sector público, en Christopher Hood y Andrew Dunsire, *Bureaometrics* (Gower, Farnborough, Inglaterra, 1981).

¹⁰ En consecuencia, examinaremos todas las organizaciones formales involucradas en la ejecución de la política y la prestación de servicios públicos. Véase Alfred Diamant, "The Bureaucratic Model", en *Papers in Comparative Public Administration*, Ferrell Heady y Sybil L. Stokes (comps.) (Instituto de Administración Pública, Año Arbor, MI, 1962), pp. 79-86.

¹¹ John Hart, *The Presidential Branch*, 2a. ed. (Chatham House, Chatham, NJ, 1994); Page, *Political Authority*, *op. cit.*

¹² Véase una reseña de la participación en las organizaciones en Robert Denhardt, *In the Shadow of Organization* (University of Kansas Press, Lawrence, 1989).

de valores" de David Easton, pero lo haremos en cuanto a su desempeño en estructuras burocráticas más que en las legislativas, ejecutivas o judiciales. Es posible que el proceso de toma de decisiones se oculte mejor en las burocracias, pero allí se toman decisiones; trataremos de averiguar cómo se toman tales decisiones, así como sus efectos en los sistemas políticos y sociales.

Algunos lectores podrían pensar que equiparar la administración pública con la política es cuestión de sentido común. Sin embargo, una antigua tradición intelectual y gubernamental de la mayoría de las sociedades occidentales tiende a separar las dos funciones. Por ejemplo, Woodrow Wilson escribió:

La administración queda fuera de las esferas de la política propiamente dicha; las cuestiones administrativas no son asuntos políticos. Aunque la política determina las tareas de la administración, no debe ocuparse de manipular sus oficinas. El campo de la administración es el de los negocios. Se encuentra lejos del apresuramiento y la tensión de la política; la mayoría de sus puntos se aleja incluso del discutible campo de los estudios constitucionales. Forma parte de la vida política sólo como los métodos de un despacho contable forman parte de la vida de la sociedad; sólo como la maquinaria forma parte del producto manufacturado. Pero al mismo tiempo, se coloca muy por encima del nivel del mero detalle técnico debido a que, por medio de sus grandes principios, se conecta directamente con las máximas perdurables de la sabiduría política, esto es, con las verdades permanentes del progreso político.¹⁴

Mientras se daba por supuesto que la administración era una simple actividad no discrecional, de nada servía examinarla en el contexto más general del sistema político. Pero afortunadamente para nuestra comprensión del proceso político, tanto en los textos académicos como en los que no lo son se ha reducido la artificial dicotomía entre lo político y lo administrativo. A medida que ha ido aumentando la carga de trabajo del gobierno, ha sido inevitable que más y más decisiones se tomen fuera de sus ramas "políticas" y sí en las ramas administrativas; se hace cada vez más evidente que no todas las decisiones gubernamentales se toman en los sagrados salones de la legislatura: un buen número de ellas se toman en los recintos menos impresionantes, pero más numerosos, de las oficinas administrativas. Por otra parte, en la literatura académica, varias tendencias

¹³ David Easton, *The Political System* (Knopf, Nueva York, 1956).

¹⁴ Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2, junio de 1887, pp. 209-210.

¹⁵ Esto se llama "legislación secundaria" o "instrumentos estatutarios" en el Reino Uni-

han disminuido la distancia existente entre la política y la administración. En primer lugar, la teoría de sistemas y el análisis estructural-funcional destacan su interconexión más que su distancia; además, un análisis más empírico ha descubierto que muchos políticos y funcionarios públicos no perciben ningún alejamiento real entre las dos partes del gobierno.¹⁶

Aquí sostenemos la tesis de que la separación artificial surgida entre ambas ha disminuido hasta cierto punto, pero no ha desaparecido por completo. Es probable que el análisis comparado de la administración pública y de su papel en la elaboración de políticas públicas reduzca aún más esa barrera. Examinaremos la administración como uno de los componentes de la estructura gubernamental para la toma de decisiones, así como su vínculo con otras que normalmente se consideran "políticas". Este examen deberá demostrar que lo que aparenta ser administrativo podría ser en realidad político, y que quienes toman decisiones administrativas generalmente lo hacen por razones políticas: aunque el objetivo sea proteger y promover intereses organizacionales y no partidos políticos, las determinaciones siguen siendo políticas.¹⁷

TEORÍA POLÍTICA COMPARADA Y ADMINISTRACIÓN COMPARADA

Para iniciar nuestro examen de la administración pública comparada convendrá que utilicemos la guía de dos grandes e importantes cuerpos de bibliografía de ciencias sociales. Uno de ellos es la vasta bibliografía existente sobre política comparada; el otro es la bibliografía más vasta aún de teoría de la organización y administración pública. Cada una de estas bibliografías aporta algo a la discusión que sigue, pero también tiene algunas limitaciones graves en relación con nuestros propósitos.

La bibliografía de política comparada, desarrollada a partir de los años cincuenta, ha seguido dos direcciones que no han sido particularmente positivas para el estudio comparado de la administración pública. Podríamos llamar a la primera de éstas el "enfoque científico",

do. En los Estados Unidos suele usarse el término de "elaboración de reglamentos". Véase Comelius R. Kerwin, *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy* (CQ Press, Washington, DC, 1994).

¹⁶ Aberbach, Putnam y Rockman, *Bureaucrats and Politicians, op cit.*; Thomas J. Anton, *Administered Politics* (Nijhoff, Boston, 1980).

¹⁷ Graham Allison, *Essence Of Decision* (Little, Brown, Boston, 1971); Harold Seidman y Robert Gilmour, *Politics, Power and Position*, 4a. ed. (Oxford University Press, Nueva York, 1986).

aunque ese término no capta plenamente la naturaleza del cambio o su incidencia sobre la administración comparada. En general, el enfoque científico se ha concentrado en el sistema político en tanto concepto organizativo y ha hecho hincapié sobre todo en el ámbito gubernamental y en los insumos que éste deriva hacia el sistema político.¹⁸ Así pues, al contrario de lo que ocurre en el análisis convencional de las instituciones oficiales, la política comparada contemporánea se ha concentrado en el comportamiento de los votantes, las actitudes políticas, las actividades de los grupos de interés y otros aspectos similares. Este cambio de enfoque en la investigación comparada resultó muy renovador en un área de estudio que se había ocupado casi exclusivamente de las estructuras formales y los aspectos constitucionales del gobierno, pero hubo cierto exceso al reaccionar en contra del enfoque tradicional. Al destacar la importancia de los mecanismos de insumos, los teóricos tendían a subestimar la importancia de las instituciones formales en la toma de decisiones. Éstas se convirtieron en una especie de "caja negra" en la que entraban insumos y de la que salían productos casi como por arte de magia. En consecuencia, el conocimiento de las instituciones formales y de los procesos de elaboración de políticas (conocidos como "transumos" en el lenguaje de la época) tendía a verse opacado por variables más fácilmente cuantificables, como el comportamiento de los votantes y las actitudes políticas.¹⁹

Resulta interesante observar que, aunque se presumía la existencia de cierta conexión entre los insumos que entraban en el sistema político y los productos que de él salían, hubo de pasar cierto tiempo antes de que la política comparada prestara atención al análisis de tales productos. Únicamente cuando cobró fuerza el movimiento pos-conductista, con hincapié en las actividades del gobierno, se manifestó un interés marcado por el estudio del desempeño gubernamental.²⁰ Actualmente, cuando tanto los analistas académicos como los ciudadanos comunes se han interesado más por las acciones del gobierno, el enfoque investigativo regresa a las instituciones, y la burocracia pública es la institución más claramente asociada con su funcionamiento.

La segunda dimensión de los aportes bibliográficos en política comparada que han incidido en el estudio de la administración pública reciben el nombre de "economía política". Este enfoque se con-

¹⁸ Véase Martín O. Heisler y Robert R. Kvavik, "Pattern of European Politics: The 'European Polity' Model", en *Politics in Europe*, Martín O. Heisler (comp.) (David McKay, Nueva York, 1974), pp. 27-89.

¹⁹ *Ibid.*; Peters, *Public Bureaucracy*, *op. cit.*

²⁰ Véase George J. Graham Jr. y George W. Carey, *The Post-Behavioral Era: Perspectives on Political Science* (David McKay, Nueva York, 1972).

centra en los arreglos estructurales en el gobierno y en la economía global, y trata de relacionar la actuación gubernamental con tales nexos estructurales." basándose parcialmente en premisas de la teoría neomarxista o crítica, donde el "capitalismo tardío" es la estructura más importante entre las que afectan al gobierno. Otros investigadores se han interesado más por la forma en que la economía global afecta la actuación gubernamental y la elección de políticas públicas. Independientemente de la orientación ideológica de estos trabajos, su énfasis en los aspectos macroestructurales de los gobiernos modernos ha opacado la consideración de la naturaleza y actuación de las burocracias públicas casi tanto como lo hiciera el paradigma "científico". Ciertas variaciones en los patrones de reclutamiento, organización y comportamiento, que resultan muy importantes para comprender ciertas transformaciones ocurridas en el desempeño burocrático, tienen lugar en un nivel de generalidad demasiado limitado como para interesar mayormente a quienes emplean el enfoque de la economía política. Además, si es que estos fenómenos tienen algún atractivo, se debe a que son casi exclusivamente considerados como variables dependientes, y no como variables independientes que pudieran explicar las diferencias observables en la eficiencia de las políticas públicas aplicadas en la prestación de servicios públicos.V

La caracterización anterior de los dos enfoques dominantes en el análisis de política comparada no deberá tomarse como un ataque indiscriminado contra todo lo realizado durante este periodo en ese campo, pues en esos años se hicieron algunas contribuciones, importantes para nuestro entender, a la administración comparada. En particular, las actividades del Grupo de Administración Comparada, durante los años sesenta, fueron decisivas para mantener vivo el interés por esta disciplina y especialmente para comenzar a aplicar, en los países emergentes del Tercer Mundo, alguno de los conceptos administrativos que se habían desarrollado en países industrializados. Además, los trabajos de Fred Riggs, Ferrell Heady y otros autores fueron esfuerzos explícitos por desarrollar puntos de vista teóricos de la administración comparada que satisficieran algunos de los cánones del enfoque científico de política comparada, al mismo tiempo que se preservaba el interés por las instituciones y los factores estructurales.²³ Asimismo, el desarrollo de metodología refinada y técnicas de

²¹ Véase Peter A. Hall, *Governing the Economy* (Oxford University Press, Nueva York, 1986).

²² Pero véase N. Poulantzas, *State Power, Socialism* (New Left Books, Londres, 1978), pp. 223-229.

²³ Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries-The Theory of Prismatic Soci-*

investigación empíricas asociadas con el enfoque científico han permitido que quienes se interesan por la toma de decisiones institucionales las analicen a partir de ángulos nuevos y teóricamente importantes.

Podría argüirse que la administración pública es el área del gobierno más susceptible de una comparación interesante y de generar una teoría política de alcance intermedio. En primer lugar, en casi todos los sistemas políticos se asignan las tareas relativamente comunes a la administración pública. Más fundamentalmente, se espera que ésta traduzca en acciones los decretos de las legislaturas y otros organismos que elaboran leyes. A las propias burocracias públicas se les asignan destacados papeles legislativos, así como en la asesoría a líderes políticos. Los mecanismos con los que desempeñan estas tareas reciben nombres diferentes, pero las tareas son similares y enteramente comparables.

Además de las áreas relativamente comunes, las estructuras dentro de las cuales se conduce la administración también son relativamente similares. Por lo menos en la superficie, la estructura de una organización pública en el Reino Unido no difiere mucho de otra que realice una función similar en Uganda. Esta semejanza relativa nos permite evaluar los posibles efectos de diferencias organizacionales proporcionalmente pequeñas; también los efectos de variados factores culturales y ambientales sobre el comportamiento de los administradores.

Por último, las burocracias públicas tienen la ventaja de que casi siempre poseen una estructura formal, lo que no ocurre con poderosos actores políticos situados del lado de los insumos del sistema. Por lo tanto, al investigador le resulta más fácil detectar con exactitud a los sujetos de su investigación y ubicarlos en un marco de interacciones con otros actores. Por supuesto, no debemos concentrarnos enteramente en las estructuras formales, ya que la mayoría de los países industrializados ha desarrollado importantes organizaciones semioficiales y cooptado algunas privadas que son fundamentales para la ejecución de programas públicos.²⁴ De igual modo, las estructuras informales existentes -incluso dentro de las formales- son decisivas para el entendimiento de los patrones reales del comportamiento organizacional.²⁵ Pero las estructuras formales deben

ety (Houghton Mifflin, Boston, 1964); Heady, *Public Administration*, op. cit.; Ramesh K. Arora, *Comparative Public Administration* (Associated Publishing House, Nueva Delhi, 1972).

²⁴ Véase el capítulo v.

²⁵ La exposición clásica de la importancia de la organización informal se encuentra en F. J. Roethlisberger y William J. Dickson, *Management and the Worker* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1939).

estar situadas en el inicio de la investigación; incluso es posible que no exista tan conveniente punto de partida para otros relevantes actores de las políticas públicas. Por lo tanto, luego de varios decenios de concentrarse en el comportamiento de los individuos, ahora se advierte un retorno al "nuevo institucionalismo" y al interés por el estudio de las estructuras formales del gobierno.^{ee}

En resumen, aun cuando el análisis político comparado puede no haber sido particularmente atractivo para los estudiosos de la administración comparada, ésta puede compensar tal ausencia de interés con su desenvolvimiento positivo. La (relativa) semejanza e identificabilidad de tareas y estructuras administrativas permite que el investigador especifique relaciones y explore similitudes que serían más difíciles en otras instituciones políticas. Pero lo que se requiere es darse cuenta de que esta forma del análisis institucional, combinada con análisis conductistas, es relevante para el desarrollo de la teoría política comparada.

TEORÍA ADMINISTRATIVA Y ADMINISTRACIÓN COMPARADA

La bibliografía general sobre la administración pública constituye el segundo gran cuerpo que puede influir en el estudio de la administración pública comparada. Pero aun eso sería una restricción del campo, porque toda la bibliografía existente sobre la teoría de la organización y de la administración, tanto en el sector público como en el privado, tiene alguna relevancia para la administración comparada. Aunque continúa el debate sobre si la administración pública y la privada son realmente diferentes o sólo son subconjuntos de un fenómeno más amplio, es evidente que los desarrollos de las teorías de la gerencia y de la organización en el sector privado tienen cierta relevancia para las organizaciones gubernamentales.^s Puede argumentarse que, al omitir los aportes más generales de la teoría de la organización, los profesionales y estudiosos de la administración pública pueden correr el riesgo de encerrarse en un enfoque algo anticuado y potencialmente ineficaz. Es posible que las innovaciones realizadas en el sector privado deban adaptarse para satisfacer los requerimientos especiales del sector público, pero el gobierno no debe pasarlas por alto.

²⁶ James G. March y Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Political Life* (Free Press, Nueva York, 1989).

²⁷ Véase Christopher Pollitt, "Management Techniques in the Public Sector: Beware the Voice from the Pulpit", en Donald J. Savoie y B. Guy Peters, *Governance in a New Environment* (McGill-Queens University Press, Montreal, próxima publicación).

Uno de estos desarrollos importantes ha sido el enfoque de la contingencia dentro de la teoría de la organización.²⁸ El cual trata de contraponer las características del contexto de la entidad y modo de producción de la organización con las estructuras más apropiadas. Por lo tanto, tal teoría sostendría que deben concebirse de modo diferente las organizaciones que realizan distintas funciones (las prisiones y los laboratorios de investigación son casos extremos) y operan en ámbitos diferentes (los niveles de información, por ejemplo).²⁹ Esta observación parece obvia, pero con frecuencia pasa inadvertida entre los funcionarios gubernamentales que tienden a concebir todas las organizaciones públicas como perfectas pirámides gobernadas por los principios weberianos. Los analistas académicos de la administración pública también olvidan a menudo la sencilla advertencia del enfoque de la contingencia, pues siguen utilizando los "proverbios administrativos" para guiarse en el análisis de la administración pública y en la asesoría a los funcionarios gubernamentales.³⁰

El enfoque de contingencia podría explicar buena parte de la variación observada en la estructura y el desempeño de las organizaciones. Sin embargo, este potencial se ha desaprovechado. La dificultad principal para aplicarlo reside en que la variabilidad de los factores ambientales -la riqueza de la Europa occidental comparada con la pobreza del Tercer Mundo- y de las demandas formuladas a las organizaciones públicas es tan grande que sólo se pueden hacer generalizaciones muy amplias acerca de la relación existente entre esos dos factores y la estructura organizacional. Por otra parte, diferentes países tienen fuertes tradiciones que tienden a determinar la organización de la administración pública casi independientemente de las condiciones ambientales que cualquier organización particular pueda encontrar. Por último, tenemos los efectos de la difusión de la estructura organizacional -el número de ex colonias que han adoptado modelos administrativos franceses o británicos, por ejemplo- que pueden volver sospechoso todo intento de elaboración de propuestas teóricas acerca de las relaciones entre estos factores.

Otros desarrollos de la teoría de la organización han tenido escaso o ningún efecto sobre el estudio de las organizaciones públicas. Sin

²⁸ Paul Lawrence y Jay Lorsch, *Organization and its Environment* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967); Charles Perrow, *Organizational Analysis: A Sociological View* (Wadsworth, Belmont, CA, 1970).

²⁹ Una presentación importante de este problema de diseño se encuentra en Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (Free Press of Glencoe, Nueva York, 1961).

³⁰ Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (Macmillan, Nueva York, 1957).

embargo, uno de los enfoques destacados ha sido la utilización de modelos derivados de la ecología.>' Siguiendo este modelo, podremos entender la dinámica de los grupos de organizaciones, así como las probabilidades de buen desarrollo de nuevas organizaciones. Aunque el desenvolvimiento y la terminación de organizaciones del sector público pueden ser más deliberados que en la mayor parte del sector privado, este enfoque todavía puede tener una utilidad sustancial. Por lo menos, podría ayudar a destruir el mito de que las organizaciones gubernamentales son inmortales e ínmutables.v

Además de los aportes de la teoría de la organización, ha habido otros notables en el estudio de las propias organizaciones públicas que podrían contribuir a mejorar el conocimiento de la administración pública comparada. Los más significativos son el creciente énfasis en el análisis de la implementación y el interés -asociado con éste- por la naturaleza multiorganizacional de la mayor parte de la administración.P Algunos podrían argumentar que la implementación no es más que una nueva palabra para algo que se ha estudiado desde siempre en este campo. Sin embargo, el enfoque de la implementación hace un mayor hincapié en los cambios que podría sufrir una ley al pasar del documento legal a un programa que funcione. Tal perspectiva combina la comprensión de las prácticas administrativas formales con el de las realidades políticas de la administración en el sector público. Es importante entender por qué ocurre esto, y quizá lo que se puede hacer para impedirlo.

La perspectiva de la implementación aclara también la naturaleza multiorganizacional de la administración pública. Existe el peligro de contemplarla desde el punto de vista de "organización única y aislada"; es decir, el riesgo de suponer que un programa es implementado por una sola organización, la única responsable de su éxito o fracaso. En realidad, varias organizaciones y sus interacciones determinan el éxito o el fracaso de un programa. Algunas de ellas son "organizaciones centrales" -o de personal centralizado- que se ocupan de áreas como presupuestos, personal y tramitación legislativa.w Otras

³¹ B. Guy Peters y Brian W. Hogwood, "Applying Population Ecology Models to Public Organizations", *Research in Public Administration*, 1, 1991. pp. 79-108.

³² Véase Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (The Brookings Institution, Washington, OC, 1977).

³³ Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky. *Implementation* (University of California Press, Berkeley, 1973); Merilee S. Grindle (comp.), *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1980); Benny Hjern y Chris Hull (comps.) *Implementation Beyond Hierarchy*, número especial del *European Journal of Political Science*, 1982.

³⁴ Colin Campbell y George J. Szabrowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behavior*

entidades relevantes serían las agencias de línea, administradoras de esferas que pueden afectar el programa en cuestión. Por ejemplo, el éxito de una agencia que maneja un programa de salud se verá afectado por las actividades de otras agencias que presten servicios en los campos de la vivienda, la nutrición y la educación. Por último, sobre todo en los sistemas políticos federales, la interacción entre organizaciones situadas en niveles gubernamentales distintos genera problemas de implementación, sobre todo cuando los gobiernos están controlados por partidos políticos diferentes o persiguen metas no muy compatibles en una determinada área de políticas públicas.

Sin embargo, debemos recordar que los análisis de implementación pueden ser una espada de dos filos en el estudio de la administración pública. Sin duda señalan que ésta es relevante para entender lo que hace el gobierno, pero no se puede exagerar tal relevancia. Debemos recordar que está insertada en complejos sistemas políticos y que, por lo menos en los sistemas democráticos, está constitucionalmente subordinada a otros actores. Si centramos toda nuestra atención en los estratos administrativos inferiores, podemos omitir significativas interacciones entre las entidades o lo complejo que resulta la política institucional entre componentes de la propia burocracia pública.

Aunque no lo abordaremos en la misma medida que la implementación, debemos señalar también en qué medida la administración pública es cada vez más un "gobierno de tercer partido". Por diversas razones, las autoridades progresivamente tratan de realizar sus tareas mediante instancias semipúblicas o mediante mecanismos indirectos. Por ejemplo, para implementar sus políticas, han tendido a crear nuevas organizaciones que tienen algunas de las características de las públicas y otras de las privadas, llamadas de diversas formas, como *twilight zone*, o *quangos*. También han incrementado la utilización de mecanismos como préstamos, incentivos tributarios, seguros y otros similares, en lugar de gastos directos para alcanzar sus metas. Todos estos mecanismos permiten que el gobierno oculte a los votantes algo de su poder y de sus recursos fiscales, porque a

in Central Agencies (Macmillan of Canada, Toronto, 1979); Colin Campbell, *Governments Under Stress* (University of Toronto Press, Toronto, 1983).

³⁵ Stephen H. Linder y B. Guy Peters, "Implementation Research: The Fallacies of Misplaced Prescription", *Policy Studies Review*, 1988, pp. 459-475.

³⁶ Lester M. Salamon, "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Government Action", *Public Policy*, 29, 1981, pp. 255-275; Donald L. Kettl, *Government by Proxy* (CQ Press, Washington, DC, 1987).

³⁷ Ira Sharkansky, *Wither the State?* (Chatham House, Chatham, NJ, 1979); Anthony Barker (comp.), *Quangos in Britain* (Macmillan, Londres, 1982).

éstos podría molestarles el desmesurado volumen del aparato gubernamental. Es posible también que tales mecanismos provean servicios más eficientes-"

La administración pública comparada es una rama especializada en el estudio de la administración pública. El desarrollo de las teorías de la organización y de la gerencia en un nivel general puede ayudarnos a entenderla pero no debemos esperar que todas las respuestas provengan de ese terreno, por fértil que sea. La naturaleza pública de la administración y la necesidad de entender el contexto social, cultural y político de las organizaciones hacen de la administración pública comparada algo especial. Por lo tanto, la adaptación de enfoques administrativos más generales -algo que consideraríamos fructífero para su desarrollo- deberá hacerse con mucho cuidado y con la debida consideración de los factores contextuales y situacionales. Si así se hace, la administración comparada debería ser capaz de pagar el préstamo realizando un análisis más complejo de la relación existente entre el medio ambiente y la administración, y entre los procesos y las estructuras de las organizaciones.

ADMINISTRACIÓN y POLÍTICAS PÚBLICAS

En este volumen examinaremos también la relación existente entre la administración y las políticas públicas. Como señalamos antes, la historia del estudio intelectual de la administración pública ha tendido a ocultar herméticamente este vínculo, lo cual ha sido lamentable porque la administración, como todos los aspectos del gobierno, tiene gran interés e importancia a causa de todo lo que hace por y para el pueblo en la sociedad. El gobierno y la política pueden ser buenos, limpios (?) y hasta divertidos al observarlos y discutirlos, pero en última instancia debemos preguntarnos: ¿y eso qué? En este caso tenemos una fácil respuesta para ese interrogante potencialmente devastador. Se trata simplemente de que el sistema político participa en la elaboración de políticas públicas que beneficiarán a algunos miembros de la sociedad y perjudicarán a otros.³⁸ Las leyes contra homicidas perjudican a quienes gustan de la violencia y benefician a quienes desean llegar a salvo a su casa todos los días. Sin embargo, las leyes carecen de sentido si no se aplican, y aquí es donde interviene la administración pública. Los administradores -in-

³⁸ Véase Kettl, *Government by Proxy*, *op. cit.*

³⁹ O como dice Lasswell, la política se ocupa de determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo. Lo mismo podría decirse, en buena medida, de la administración pública.

cluida la policía- reciben la encomienda de poner en práctica las leyes de la legislatura o los decretos de un ejecutivo.

De hecho, podríamos razonablemente argüir que la forma en que se ejecutan las leyes les confiere su verdadero significado. Si éstas se aplican diferenciadamente para diversos segmentos de la sociedad (por ejemplo, las minorías étnicas, los jóvenes, los de niveles socio-económicos más bajos), entonces la aplicación de la ley tendrá un significado diferente del que pretendían darle sus redactores. Esta conversión -debida a decisiones de los administradores- de lo legislado por el país, a ciertas reglas efectivas de operación resulta fundamental cuando examinamos lo administrativo. Muchas de estas reglas operativas pueden haber sido establecidas por escrito como regulaciones, pero otras serán, simplemente, acciones tradicionales o habituales de los administradores. Así, el procedimiento operativo convencional de muchos departamentos de policía consiste en detener e interrogar sólo a ciertos individuos. Esto podría justificarse desde su punto de vista por cierta probabilidad de ocurrencia de delitos por parte de ciertos grupos, pero también señala que la probabilidad de ser cuestionado por las autoridades no está determinada por leyes referentes a la vagancia o similares, sino por las acciones de administradores individuales. Y esto no se aplica sólo a la policía en tanto personal administrativo o ejecutivo. Hace algunos años, Blau, Lasswell y Almond señalaron la importancia de la selección de los empleados de muy bajo nivel, ya que con frecuencia están dotados de una influencia determinante en la prestación de asistencia a la población.⁴⁰ Más recientemente, Goodsell, Katz y Danet, así como muchos otros autores, han demostrado la importancia del encuentro personal entre el ciudadano y el administrador público en la prestación de servicios.⁴¹ Este tema ha sido abordado incluso por algunas organizaciones semioficiales.⁴² Tanto al determinar quiénes recibirán beneficios como en la manera en que los ciudadanos perciben su gobierno, los estratos inferiores de la burocracia pública son actores cruciales en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Esto conduce a otro aspecto del papel del aparato administrativo

⁴⁰ Peter M. Blau, "Orientation Toward Clients in a Public Welfare Agency", *Administrative Science Quarterly*, 5, 1960, pp. 341-361; Gabriel A. Almond y Harold D. Lasswell, "Aggressive Behavior by Clients Toward Public Relief Administrators", *American Political Science Review*, 28, 1934, pp. 643-655.

⁴¹ Charles T. Goodsell (comp.), *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet* (University of Indiana Press, Bloomington, IN, 1981); Elihu Katz y Brenda Danet, *Bureaucracy and the Public* (Basic Books, Nueva York, 1973).

⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Administration as Servant; The Public as Client* (OCDE, París, 1987).

en la política pública que debe discutirse. A menudo, los estratos más bajos de la administración son los que tienen más que ver con los resultados de ésta. Por ejemplo, a menudo es el policía de la calle, antes que los comisionados, los jefes de policía u otras personas de mayor nivel, quien determina la política operativa. La recepcionista de la oficina pública de empleo de Blau toma muchas decisiones cruciales por la agencia, como lo hacen también los agentes de campo en el análisis del FBI realizado por este autor." Como regla general, es necesario analizar y explicar las operaciones del nivel más bajo de la administración para comprenderla plenamente; es de lamentar que la mayor parte de la bibliografía sobre este tema se ocupe sólo del estrato superior. Esto es explicable porque, de acuerdo con los organigramas, las posiciones superiores son las que ejercen la autoridad y el control formales y las que elaboran formalmente las políticas públicas. No hay duda de que gran parte de este énfasis está mal ubicado. Es cierto que debe entenderse el comportamiento de los niveles superiores, pero sin excluir a los soldados de campo, que son los que afrontan cotidianamente esos problemas para los que los funcionarios superiores elaboran políticas.

De aquí surge el supuesto de que los resultados del sistema político tendrán dos componentes básicos. El primero es un componente objetivo: lo que el sistema político provee realmente al ciudadano bajo la forma de gratificaciones y castigos. Por ejemplo, podemos examinar la suma neta de ganancias y pérdidas que experimenta el individuo por el hecho de ser un miembro o un súbdito de cierto sistema. Pero existe también un componente subjetivo: el estilo con el que se entregan al individuo estas gratificaciones y estos castigos. Los ciudadanos individuales valorarán los servicios de acuerdo con la cantidad que reciban y de acuerdo con la forma en que sean tratados en la prestación de tales servicios. Este hecho se ha evidenciado en los últimos años, con la prestación de servicios de beneficencia o bienestar en muchas sociedades. A pesar de que la mayoría de los países desarrollados tienen amplios sistemas de bienestar social, muchos beneficiarios y críticos de estos sistemas sostienen que, aunque se otorga al individuo la "ciudadanía económica", la manera desdeñosa en que se administran dichos servicios tiende a negar al

⁴³ Thompson basa su análisis de las organizaciones en la creciente separación observada entre la autoridad y la pericia; la autoridad se ubica en la cúspide de la pirámide organizacional, mientras que la pericia -y la experiencia en el campo- se localizan en la parte inferior. Véase Victor A. Thompson, *Modern Organizations* (Knopf, Nueva York, 1961).

⁴⁴ Karl de Schweintz, "On Measuring Political Performance", *Comparative Political Studies*, 2, 1970, pp. 503-511.

beneficiario su "ciudadanía social". Básicamente, la recepción de asistencia social segrega al individuo como un tipo de persona especial que de algún modo vale menos que sus semejantes. Este vestigio del liberalismo económico y del darwinismo social del siglo XIX ha sido muy evidente en los Estados Unidos, pero también se ha manifestado en otras sociedades poseedoras de sistemas de beneficencia social más avanzados.

La administración es crucial para el desarrollo del componente objetivo de la política pública. Sin embargo, es más crucial aún para la definición de su componente subjetivo. La administración pública, y especialmente sus niveles más bajos, entra en contacto directo con los clientes. Para la mayoría de éstos, en consecuencia, lo que el gobierno es y hace puede personificarse en las acciones de los administradores de menor nivel. Su estilo en el trato a los clientes, la cortesía y consideración que demuestren, así como su competencia, pueden coadyuvar en gran medida a definir el papel del sistema político en la sociedad y el respeto hacia éste. Por lo tanto, deberá hacerse gran énfasis en este punto de la administración que -hay que admitirlo- todavía resulta vago. Algunas entrevistas realizadas a clientes de las oficinas públicas han revelado diferencias sustanciales en la evaluación de los servicios y del estilo del personal administrativo. Hasta ahora, estos datos no se han podido sistematizar, pero hay buenas razones para creer que se trata de un fenómeno directamente medible. En todo caso, nos ocuparemos del aspecto interpersonal de la administración al prestar servicios a los clientes. Como observamos antes en relación con los insumos aportados por la sociedad al sistema político, la administración sirve también como el principal punto de contacto del lado de los resultados del gobierno; de ahí su importancia en la prestación efectiva de los servicios y en el aspecto interpersonal de su entrega.

En resumen, la administración y políticas no son fenómenos discretos sino que están efectivamente interrelacionados. Tanto en lo objetivo como en lo subjetivo, la naturaleza del sistema administrativo puede influir sobre los resultados del sistema político. La administración elabora políticas públicas, no siempre escritas y promulgadas del mismo modo que las reglas elaboradas por las legislaturas y los ejecutivos. Más aún: las reglas operativas elaboradas por los

⁴⁵ T. H. Marshall, "Citizenship and Social Class", en *Class, Citizenship and Social Development* (Doubleday, Nueva York, 1965), pp. 89-126.

⁴⁶ R. Lewis Bowman, Eleanor C. Main y B. Guy Peters, "Clients in the Atlanta Model Cities Program" (Informe de la Universidad Emory, 1971); Goodsell, *Public Encounter*; Katz *et al.*, *Bureaucratic Encounters* (Institute for Social Research, Ann Arbor, MI, 1975).

administradores pueden ser más evidentes en los resultados efectivamente experimentados por los individuos que las reglas formalmente promulgadas. De igual modo, los administradores constituyen el principal contacto personal entre los ciudadanos y su gobierno; en consecuencia, definen un gran porcentaje de los resultados objetivos del proceso de las políticas. Mientras que el componente objetivo de la administración y de la elaboración de políticas es ciertamente significativo para el individuo, el componente subjetivo no debe olvidarse porque puede ser más valioso para el desarrollo de actitudes de lealtad, compromiso y afecto de los ciudadanos hacia su gobierno.

EL ESTADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPARADA

Creemos que el estudio comparado de la administración pública es fundamental, no sólo para el entendimiento de las cuestiones administrativas, sino también para el desarrollo general de la politología, lo cual se manifiesta en un renovado hincapié en las estructuras básicas del gobierno -el "nuevo institucionalismo"- dentro de la disciplina.⁴⁷ Tiene además una conexión importante con la ejecución de las políticas públicas e incluso con su formulación, lo que provee un punto de acceso clave para comprender realmente el gobierno.

A pesar de ello, la administración pública comparada no ha podido responder a las expectativas tan generalizadas en los años sesenta y setenta.⁴⁸ Se creía entonces que su estudio comparado podría sustituir al de la administración propiamente dicha en determinados países, sobre todo en los Estados Unidos.⁴⁹ No ocurrió así, y resulta curioso observar que el estudio comparado de las políticas públicas -que empezó a adquirir prominencia mucho tiempo después que el estudio comparado de la administración pública- ha superado ahora al de la administración comparada en lo tocante a la productividad y relevancia académicas.⁵⁰ ¿Por qué?

La respuesta más simple que puede darse a esta interrogante es que el fenómeno que abordamos en este libro es sustancialmente más difícil que la mayoría de los problemas de elaboración de políticas. Para la política pública comparada, los gobiernos han provisto variables dependientes muy provechosas -como la del gasto públi-

⁴⁷ March y Olsen, "The New Institutionalism", *op. cit.*

⁴⁸ Peters, *Public Bureaucracy*, *op. cit.*, capítulo 1.

⁴⁹ Fred W. Riggs, "The Group and the Movement: Notes on Comparative Development Administration", *Public Administration Review*, 36, 1976, pp. 641-645.

⁵⁰ Peters, *Public Bureaucracy*, *op. cit.*

co-, que pueden manipularse con los instrumentos convencionales del científico social. En cambio, los fenómenos de la administración se reúnen y codifican convenientemente sólo en raras ocasiones, y únicamente por excepción tienen valores relativos que puedan manipularse a voluntad; más bien, aquí debemos trabajar con matices y con indicadores parciales. No se niega así la posibilidad de realizar análisis comparados que satisfagan eficazmente las normas de las ciencias sociales contemporáneas, pero llevarlas a cabo será mucho más difícil y problemático. Por lo tanto, aunque este libro se ocupa de la administración comparada sobre todo en términos descriptivos, no debemos olvidar las posibilidades -y la necesidad- que brindan los análisis más sistemáticos.

RESUMEN

El resto de este libro se divide en nueve capítulos. El primero provee una descripción general del creciente involucramiento del gobierno en las vidas de sus ciudadanos y del sistema administrativo en la provisión de servicios, lo cual se complementa con una discusión de las fuentes generales del poder administrativo en su relación con la sociedad y con el resto del sistema político. El segundo capítulo se ocupa explícitamente de los fundamentos culturales de la administración: su estudio comparado obviamente toma en cuenta las diferencias, de modo que se hace un intento de catalogación de algunos de los efectos probables. Además de necesitar un apoyo económico y cultural, la burocracia pública necesita personal. El tercer capítulo discute justamente el reclutamiento de este personal, sobre todo a la luz de los modelos de la burocracia representativa. El cuarto describe cuatro grandes sistemas administrativos que se utilizarán como ejemplos a lo largo del texto; luego reseña varias cuestiones clásicas de la organización administrativa y las relaciona con las elecciones de políticas de la burocracia. El quinto y el sexto capítulos se ocupan de la interacción existente entre los funcionarios políticos y los administrativos en la elaboración de políticas públicas; el séptimo se concentra en un aspecto especial de esa interacción: el proceso presupuestario. El octavo capítulo analiza los problemas de la responsabilidad administrativa y lo necesario de controlar las estructuras burocráticas -aparentemente incontrolables- caracterizadoras de la administración pública moderna. Varios enfoques se han intentado y propuesto para la realización de esta difícil tarea; su eficacia y la posibilidad de transferencia entre culturas también serán aquí

evaluadas. Finalmente, el último capítulo discute los desafíos que se presentan a la administración pública en los años noventa, así como los procedimientos que se pueden seguir para afrontarlos. En este punto, las conclusiones que pueden obtenerse acerca de la administración pública en culturas diferentes son limitadas, pero es necesario plantear los interrogantes apropiados, ante la posibilidad de que algunas de las respuestas resistan un examen más riguroso.

I. PERSISTENCIA, CRECIMIENTO Y CAMBIO DEL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

INICIAMOS nuestra introducción a este libro afirmando que el gobierno se ha convertido en un hecho omnipresente en la vida cotidiana y que, además, la administración pública se ha convertido en un aspecto especialmente ubicuo del gobierno. Esta afirmación sigue siendo cierta a pesar de los prolongados periodos de varios gobiernos conservadores en muchas naciones industrializadas (Ronald Reagan y George Bush en los Estados Unidos, Margaret Thatcher y John Major en el Reino Unido, Helmut Kohl en Alemania Occidental). Estos gobiernos se han visto emulados por los gobiernos de centro-derecha en lugares tan inesperados como Suecia. Todos ellos, al igual que muchos de la izquierda política, han hecho esfuerzos concertados para reducir el papel del gobierno en las vidas de sus ciudadanos. Lo que se dice de las democracias industrializadas se aplica en mayor medida aún a los países del antiguo bloque comunista y a muchos países del Tercer Mundo que han experimentado transformaciones casi totales en sus estructuras gubernamentales.

Sin embargo, a pesar de los mejores esfuerzos de los líderes políticos, en muchos países parece persistir un papel fortalecido para el sector público, y en algunos casos incluso aumenta tal papel. Los dirigentes gubernamentales han descubierto, de ordinario, que el gobierno es más difícil de controlar de lo que habían pensado antes de tomar el poder. Este capítulo trata de documentar brevemente la generalización -si es que se requiere alguna documentación- de que es difícil controlar el sector público y más difícil aún "hacerlo retroceder". A medida que el Estado retrocede en algunos sentidos, resulta inevitable que "avance" en otros. La privatización de industrias -sobre todo en el campo de los servicios públicos- significa que tales industrias deberán ser reguladas de algún modo para asegurar que se trate justamente al público.' La privatización en grande escala que ocurre ahora en Europa oriental ha creado la necesidad de que el gobierno establezca principios legales tales como los derechos de propiedad y los contratos, así como ciertos mecanismos regu-

¹ Brian W. Hogwood, "Developments in Regulatory Agencies in Britain", *International Review of Administrative Sciences*, 56 (1990), pp. 595-612.

ladores. En otros países, donde el gobierno central ha asumido un papel menor en la sociedad, los estratos gubernamentales inferiores han aceptado papeles mayores y en algunos casos se han creado estratos gubernamentales enteramente nuevos.² En todos estos casos, los gobiernos siguen participando en la economía y la sociedad, sólo que ahora en formas menos obvias.

El crecimiento del gobierno se ha vuelto tema de investigación académica y grito de convocatoria para la actividad política. Se han ofrecido innumerables explicaciones del crecimiento y la persistencia del sector público. También se ha conceptualizado la expansión de la burocracia pública como subproducto del crecimiento general del sector público o como una de las causas primordiales de ese crecimiento. Además, si el gobierno no puede disminuir su tamaño y su influencia en una sociedad, a menudo se culpa de ello a la atrincherada burocracia pública. Por ejemplo, el papel creciente de la Comunidad Europea en la vida diaria de los ciudadanos de sus 12 países miembros se imputa a menudo a las ideas expansionistas de los "eurocratas". Los argumentos referentes a la expansión y el poder de bloqueo de la burocracia pública son demasiados para discutirlos adecuadamente aquí.³ Sin embargo, es importante que coloquemos la administración pública contemporánea en su contexto político e intelectual, y la preocupación creciente por el tamaño del gobierno es un factor importante en el actual debate sobre la administración.

EL SECTOR PÚBLICO MODERNO

El párrafo anterior se escribió como si pudiera medirse el tamaño del gobierno en forma clara e inequívoca.⁴ En realidad, una de las características fundamentales del gobierno contemporáneo, sobre todo en las sociedades industrializadas, es el hecho de que las fronteras existentes entre el gobierno y la sociedad -entre lo público y lo privado- son cada vez más vagas. A resultas de esa imprecisión, todo intento por afirmar categóricamente que el gobierno está creciendo o se está reduciendo estará sujeto a graves errores y malas interpretaciones. Por ejemplo, según ciertas medidas el gobierno de Rusia sería más grande en 1993 que antes del desplome del sistema

² L. J. Sharpe, *Meso-Governments in Europe* (Sage, Londres, 1993).

³ Véase una reseña en Patrick D. Larkey, Chandler Stolp y M. Winer, "Theorizing About the Growth of Government", *Journal of Public Policy*, 1, pp. 157-220.

⁴ B. Guy Peters y Martin O. Heisler, "Thinking About Public Sector Growth", en Charles L. Taylor (comp.), *Why Government Grows; Measuring Public Sector Size* (Sage, Beverly Hills, 1983).

anterior, porque los impuestos son mayores en proporción al producto interno bruto.> Además, la imprecisión de la medida se puede aprovechar políticamente para afirmar los éxitos o fracasos de los gobiernos al tratar de controlar eficazmente el sector público. A los políticos les resulta muy conveniente afirmar que sus oponentes han dejado que el gobierno "se dispare", y de ordinario pueden presentar algunos datos en apoyo de tal afirmación.

Algunos ejemplos de las dificultades que hay en la medición del tamaño del sector público podrían ayudar a aclarar esta discusión. Un ejemplo obvio es el papel del sistema tributario al definir el impacto del gobierno sobre la economía y la sociedad, un impacto que no mide adecuadamente la mayoría de las medidas del tamaño del gobierno. En los Estados Unidos, por ejemplo, los subsidios otorgados a la vivienda a través del sistema fiscal (sobre todo por la deducibilidad de los intereses hipotecarios y los impuestos prediales locales) superan los gastos gubernamentales directos en el campo de la vivienda pública en más de 150%; esto sigue siendo cierto incluso después de la ley de "reforma tributaria" de 1986. De igual modo, aunque el Reino Unido tiene un programa grande (si bien declinante) de vivienda pública, el subsidio fiscal para quienes viven en casa propia pasa de 1000 millones de libras [1500 millones de dólares].s Los ciudadanos de la mayoría de los países industrializados disfrutan de concesiones fiscales similares; algunas de las tasas nominales más altas (como las de Suecia) van acompañadas de algunas de las concesiones fiscales más generosas." Todas estas concesiones fiscales influyen sobre el comportamiento económico como si el gobierno gravara y gastara con los mismos propósitos.f Sin embargo, las concesiones fiscales no suelen contarse en el tamaño del sector público como ocurriría con los gastos que tuvieran los mismos propósitos.

Los préstamos gubernamentales constituyen otra vía por la que el gobierno puede influir sobre la economía sin aumentar ostensiblemente su tamaño. En la mayoría de los países industrializados, los gobiernos hacen préstamos a las industrias nacionalizadas que a menudo no se pagan; pero estos préstamos no pagados no aparecen siempre como uno de los renglones del gasto público. Incluso los

5 Antes del cambio de sistemas, el gobierno se financiaba con impuestos pequeños, pero sobre todo con los ingresos comerciales del gran sector estatal.

6 Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Open University Press, Buckingham, 1992), pp. 64-69.

7 B. Guy Peters, *The Politics of Taxation: A Comparative Perspective* (Basil Blackwell, Oxford, 1992), pp. 193-208.

8 Pero véase Aaron Wildavsky, "Keeping Kosher. The Epistemology of Tax Expenditures", *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 413-431.

préstamos otorgados a ciudadanos o a empresas privadas no se cuentan a menudo como gastos, en el supuesto de que tarde o temprano serán pagados. La participación del gobierno es más sutil aun donde, como en los Estados Unidos, los gobiernos ofrecen garantías de préstamos privados a compañías en dificultades financieras. Tales arreglos incluyen el gasto real de poco o ningún dinero público, pero también producen un efecto significativo en la economía.

Por último, no sólo caen algunos gastos en el límite existente entre el sector público y el privado, sino también organizaciones enteras. Ha aumentado considerablemente el número de las organizaciones semipúblicas en la mayoría de los países durante la posguerra." A fin de dotar a las organizaciones de mayor flexibilidad en la toma de decisiones, de sujetarlas a una mayor disciplina del mercado, de protegerlas contra las presiones políticas potencialmente adversas, o simplemente de ocultar el verdadero tamaño del gobierno, se han creado ciertas organizaciones en la línea divisoria entre lo público y lo privado. En algunos casos, se las crea cuando un gobierno entra por primera vez a un área de políticas, como ocurrió con la Corporación de Radiodifusión Pública de los Estados Unidos. En otros casos, estas organizaciones existían previamente como parte del gobierno pero luego adquieren una posición semindependiente, como ha ocurrido con varios de los numerosos organismos públicos no departamentales del Reino Unido y de las corporaciones de la Corona en Canadá.

Además de las obvias dificultades de medición creadas por estas organizaciones semigubernamentales, éstas originan problemas de rendición de cuentas más importantes aún. Como se han separado del gobierno en alguna medida, es posible que ya no resulten aplicables los medios políticos y legales convencionales para su control (véase el capítulo VIII), de donde surgen oportunidades de abuso del poder por parte de estas organizaciones. Además, dado que son a la vez públicas y privadas, el ciudadano típico puede verse en dificultades para determinar quién es realmente responsable de los servicios que prestan.

Aunque ahora podemos ver que es difícil o imposible una medición exacta del crecimiento del gobierno, todavía podemos tener un atisbo de los cambios ocurridos en el papel del gobierno, mediante el examen de las cifras del gasto público. Ésta es la medida más empleada para determinar el tamaño relativo del gobierno, y repre-

⁹ Christopher Hood y Gunnar Folke Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe: Sharing Western European Experience of Para-Government Organizations* (Sage, Londres, 1988).

senta quizá las porciones más visibles de la actividad gubernamental. Podemos obtener cierta visión del tamaño del sector público en la relación existente entre el gasto gubernamental y el producto interno bruto (PIE), medida convencional del total de los bienes y servicios producidos y comerciados en una economía.

CUADRO 1.1. *Gasto público como porcentaje del producto interno bruto-*

<i>País</i>	<i>1960</i>	<i>1970</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990</i>
Estados Unidos	27.5	30.3	33.4	33.2	34.1
Reino Unido	33.1	33.2	42.2	42.8	41.9
Suecia	28.7	37.1	57.2	51.9	48.8
Singapur	11.9	12.8	23.5	39.2	31.5
Colombia	8.4	16.2	14.9	17.1	16.4
Kenia	11.5	16.2	20.4	30.1	32.2
India	11.4	14.1	18.0	25.2	24.0

a Producto interno bruto a precios de mercado.

FUENTES: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook* (Naciones Unidas, Nueva York, publicación anual); Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts* (Naciones Unidas, Nueva York, publicación anual); Banco Mundial, *World Tables* (Banco Mundial, Washington, DC, publicación anual).

Como puede observarse en el cuadro 1.1, existen diferencias marcadas entre las naciones por lo que toca a la proporción del PIB destinada al gasto público. Se observan las diferencias más obvias entre las naciones menos desarrolladas y las industrializadas. Incluso el país menos desarrollado que tiene el mayor nivel de gasto público (Kenia) gasta mucho menos, como proporción del PIE, que los Estados Unidos, que es el que gasta menos entre los tres países industrializados aquí considerados.¹⁰ Por supuesto, una muestra de sólo siete países está expuesta a gran error, pero es probable que se hicieran hallazgos similares si se utilizara una muestra mucho mayor de naciones. Además, se observan algunas diferencias entre los países industrializados y entre los países menos desarrollados. Por ejemplo, Suecia gasta en el sector público, como proporción del PIE, más de 40% por encima del gasto de los Estados Unidos.

Además de las diferencias observadas entre los países, la tasa de crecimiento del gasto público es sustancialmente mayor en los países menos desarrollados que en los países industrializados. La India

¹⁰El gobierno keniano gasta más dinero que Suiza en relación con su PIB.

casi ha triplicado el porcentaje del PIB destinado al gasto público durante el periodo de 1960 a 1990, mientras que Colombia ha aumentado su porcentaje a más del doble. Kenia casi triplicó ese porcentaje en el mismo periodo. En Suecia, este crecimiento ha sido casi tan rápido como en los países menos desarrollados. La tasa en cuestión ha sido mucho más moderada en los otros dos países industrializados, y en Suecia ha disminuido o se ha detenido. Tenemos una gran excepción al tamaño creciente del sector público en Singapur, "país recién industrializado", donde el sector público ha crecido muy poco y se han hecho grandes esfuerzos por crear un clima empresarial adecuado para su sector privado, en rápido crecimiento.

CUADRO 1.2. *Proporción del producto interno bruto generada en el sector primario de la economía (agricultura, silvicultura y pesca)*

País	1960	1970	1980	1985	1990
Estados Unidos	4	3	3	2	2
Reino Unido	4	3	2	2	2
Suecia	7	4	3	3	3
Singapur	4	3	2	2	1
Colombia	32	26	26	18	16
Kenia	38	30	30	29	26
India	47	41	31	30	28

FUENTES: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook* (Naciones Unidas, Nueva York, publicación anual); Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts* (Naciones Unidas, Nueva York, publicación anual); Banco Mundial, *World Tables* (Banco Mundial, Washington, OC, publicación anual).

La tasa relativamente baja del gasto público en los países menos desarrollados se debe en parte al hecho de que gran parte de su PIB proviene de la agricultura (y especialmente de la agricultura de subsistencia), como es evidente en el cuadro 1.2. Esto significa que en estas economías hay menos "recursos libremente flotantes" que puedan gravarse con facilidad. En otras palabras, hay menos manivelas fiscales que el gobierno pueda usar para sus recaudaciones. Una transacción en efectivo es mucho más fácilmente gravable que actividades tales como el cultivo de productos agrícolas para el propio consumo o su intercambio mediante trueque. Si calculamos el nivel del gasto público en relación con los sectores secundario y terciario de la economía (manufacturas y servicios, respectivamente), obtendremos una imagen algo diferente del volumen del gasto público en los países menos desarrollados. Usando este cálculo, el cuadro 1.3 revela

que Kenia, la India y Colombia gastan casi tanto como los Estados Unidos en relación con su PIB fácilmente gravable. Así pues, los países menos desarrollados suelen tener gastos públicos sustanciales cuando se consideran las dificultades de la extracción de recursos. En la terminología de Almond y Powell, dado que las capacidades de extracción de estos países son débiles, también lo son sus capacidades distributivas.¹¹

CUADRO 1.3. *Gasto público como porcentaje del producto interno bruto de fácil extracción (sectores secundario y terciario)*

País	1960	1970	1980	1985	1990
Estados Unidos	28.6	31.3	34.4	33.4	34.2
Reino Unido	34.5	34.2	43.2	42.9	42.0
Suecia	30.9	38.7	59.0	52.2	49.5
Singapur	14.7	13.4	24.0	40.0	38.9
Colombia	12.4	21.6	20.0	20.8	19.6
Kenia	13.1	22.9	29.1	42.4	43.5
India	21.5	24.0	27.6	36.0	33.3

FUENTES: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook* (Naciones Unidas, Nueva York, publicación anual); Naciones Unidas, *Yearbook of National Accounts* (Naciones Unidas, Nueva York, publicación anual); Banco Mundial, *World Tables* (Banco Mundial, Washington, OC, publicación anual).

Los datos del cuadro 1.3 sólo son ilustrativos, pero demuestran que el gobierno es una gran "empresa" que ha seguido creciendo, aunque con mayor lentitud. Incluso en los países menos desarrollados, que tienen sectores públicos más pequeños, se destina al gasto público por lo menos uno de cada cinco dólares (o cualquiera que sea la unidad monetaria). En los Estados Unidos -el menos gastador de los países desarrollados-, esta cifra es de un dólar por cada tres. Sin embargo, debemos recordar que, cuando el gobierno gasta dinero, no lo puede esconder en algún agujero en Washington o en Nairobi; los gastos ofrecen educación, hospitales, carreteras, protección policiaca y diversos servicios gubernamentales requeridos por la mayoría de los ciudadanos. Además, estos fondos pueden usarse para promover el crecimiento económico, sobre todo en los países menos desarrollados. En estos países, el gobierno debe funcionar como fuente principal de la acumulación de capital para el crecimiento futuro.

¹¹ Gabriel Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Little, Brown, Boston, 1967), pp. 195-196.

Este interés por el gobierno como fuente de acumulación de capital no se limita a los países menos desarrollados, como lo revelaron los problemas planteados por el presidente Clinton durante la campaña de 1992.

EL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO

Olvidando por ahora que el concepto de "gobierno" es difícil de medir en términos cuantitativos, podemos pasar a preguntarnos por qué crecieron el tamaño y el poder de esta institución —o conjunto de instituciones— desde el fin de la segunda Guerra Mundial, y cómo ha podido resistir los esfuerzos recientes por reducir su tamaño. Incluso en países como los Estados Unidos y el Reino Unido, que han tenido un decenio de gobierno conservador, se ha observado poca o ninguna disminución de su tamaño. Hay casi tantas respuestas a esa interrogante como investigadores que se han ocupado del tema, pero podemos aplicar varios enfoques para relacionar ese aumento con el de la burocracia pública.

Derechos

Una de las explicaciones dominantes del crecimiento del sector público sostiene que los gobiernos implantaron diversos "programas de derechos" para sus ciudadanos durante las buenas épocas económicas, y no han podido rescindir tales derechos cuando la economía se ha vuelto menos boyante.¹² Algunos ejemplos de estos programas son los de la seguridad social, el seguro de salud pública y los subsidios para vivienda. Estos programas resultan especialmente difíciles de reducir cuando están apoyados por un impuesto específico que da a los ciudadanos la impresión de comprar efectivamente algo parecido a una póliza de seguros.¹³ Los programas de este tipo constituyen una gran porción de los gastos gubernamentales: cerca de 42% en los Estados Unidos, 45% en el Reino Unido, y casi 59% en Suecia. Además, en épocas como los años ochenta y los noventa, al haber presiones para reducir los gastos públicos por razones políticas o económicas, tiende a aumentar sustancialmente la proporción del gasto público destinada a los gastos de derechos a medida que se eliminan los gastos discrecionales.

¹² Estos beneficios han sido llamados la "nueva propiedad" creada por el Estado benefactor. Véase Charles A. Reich, "The New Property", *Yale Law Review*, 73, 1964, p. 733.

¹³ Richard E. Wagner, *Charging [or Government: User Charges and Earmarked Taxes* (Routledge, Nueva York, 1991).

Los programas de derechos no producirían necesariamente incrementos del tamaño relativo del sector público, si no estuviera ocurriendo un cambio demográfico en casi todas las sociedades industrializadas. Estas sociedades están envejeciendo, de modo que cada año se jubila una proporción mayor de la población: Además de las pensiones, los ancianos tienden a requerir más atención médica per cápita que los jóvenes, lo que incrementa los gastos de los programas públicos de atención médica conforme las poblaciones envejecen. Es muy rápido este cambio de la estructura etaria de los países industrializados. Por ejemplo, en los Estados Unidos, que sigue siendo un país relativamente joven con apenas poco más de 12% de la población por encima de 65 años, mientras que Suecia tiene 18% y Suiza 16%, el componente de más de 65 años de la población está creciendo con una rapidez de más de dos veces que el total de la población. Los incrementos proyectados en la población de más de 65 años que aparecen en el cuadro IA presionará grandemente los gastos públicos durante los años venideros.

CUADRO IA. *Proyección del crecimiento de la población de más de 65 años de edad (como porcentaje del total)*

País	Año		
	2000	2025	2050
Australia	11.4	18.9	24.9
Alemania	16.8	24.1	26.7
Japón	16.7	26.1	29.0
Suecia	18.1	23.0	23.1
Reino Unido	15.9	20.3	23.9
Estados Unidos	12.6	20.3	23.2

FUENTE: E. Bos, M. T. Vu, A. Levin y R. A. Bulutao, *World Population Projections, 1992-1993 Edition* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1992).

Razones fiscales

La naturaleza de la economía del sector público también tiende a incrementar el tamaño del sector público en relación con el resto de la economía. Adolph Wagner presentó esta proposición en su versión más extrema que ha llegado a conocerse como la "Ley de Wagner".!

14 Adolph Wagner, *Finanzwissenschaft*, 3a. ed. (C. F. Winter, Leipzig, 1890).

La idea básica es que, a medida que crece la economía de una nación, se destina al sector público una proporción mayor. La lógica de esta proposición es que, a medida que crece la economía, se satisfacen las necesidades básicas de la población, de modo que el dinero destinado al consumo privado tiene una utilidad marginal decreciente. Si esto es cierto, los ciudadanos debieran estar dispuestos a aceptar que un porcentaje mayor de sus ingresos se destine al pago de impuestos. Varios estudios empíricos han dado escaso apoyo a esta tesis, y algunos investigadores han sostenido que las presiones políticas tienden a mantener los gastos públicos al nivel más bajo aceptable, antes que permitir su incremento al ritmo del crecimiento económico.¹⁵

Peacock y Wiseman ofrecieron otra explicación financiera del crecimiento relativo del sector público. J> Postularon estos autores la existencia de un "efecto de desplazamiento" por el que aumentaría la tolerancia pública a la tributación en épocas de tensión tales como las de guerra, y al terminar la crisis utilizaría el gobierno las recaudaciones recién creadas para financiar programas nuevos. En esta forma, la aceptación de la tributación por parte del público se aumentaría durante cada crisis sucesiva, lo que permitiría a los gobernantes desarrollar nuevos programas y políticas públicas. Aunque esta tesis se expuso originalmente al hablar de guerras, otras crisis tales como las depresiones económicas o incluso los desastres naturales podrían tener las mismas consecuencias.¹⁷

Este "efecto de trinquete?" tiene cierta plausibilidad, mas parecería igualmente plausible que los políticos u otros tomadores de decisiones gubernamentales pudieran obtener un beneficio aún mayor reduciendo los impuestos en lugar de crear programas nuevos. El problema de esa lógica es que quienes se benefician con los programas suelen estar mejor organizados que los contribuyentes y los representantes del interés público." Por tanto, es posible que a los políticos no les parezca que tienen tanto que ganar si se oponen a los gastos y bene-

¹⁵ Bernard P. Herber, *Modern Public Finance*, 3a. ed. (Dorsey, Homewood, IL, 1975), pp. 366-373; William D. Berry y David Lowery, *Understanding United States Government Growth* (Praeger, Nueva York, 1987).

¹⁶ Alan T. Peacock y Jack Wiseman, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton University Press, Princeton, 1961).

¹¹ Hasta los desastres naturales podrían acentuar la necesidad de un gobierno eficaz, y producir así una mayor aceptación pública de la recaudación gubernamental.

* Dícese así cuando una modificación cambiarla produce inflación en el país en que ocurre, y esto a su vez genera una baja de precios en el país en que la moneda de referencia se aprecia respecto a la primera. [E.]

¹⁸ Véase A. G. Cuzan, "Political Profit: Taxing and Spending in the Hierarchical State", *American Journal of Economics and Sociology*, 40, 1981, pp. 265-275.

ficios como si apoyan los programas. La organización de los grupos de contribuyentes y de los partidos políticos comprometidos con la reducción del gasto público ha ayudado a equilibrar estas presiones en favor de mayores gastos, pero no han tenido un éxito total. Incluso los partidos radicales escandinavos que se oponen a los impuestos, y los referendos tributarios de los Estados Unidos sólo han podido reducir el crecimiento del gasto en tales países.¹⁹

La tercera razón fiscal de la expansión del sector público ha recibido el título de "la enfermedad de Baumol", o, en términos más técnicos, el efecto del precio relativo. El gobierno es una "industria" intensiva en mano de obra, de modo que tiende a aumentar su productividad en muy pequeña medida cuando se aplica el gasto de capital. La mayoría de las tareas realizadas por el gobierno, como la entrega del correo, la enseñanza escolar o la policía, ven reducir muy poco sus costos por la introducción de avances tecnológicos, excepto los más extensos. El depender así de la mano de obra hace que, en un periodo inflacionario, los costos de los servicios gubernamentales aumenten con mayor rapidez que los costos de otros tipos de bienes y servicios, suponiendo que la paga del sector público se mantiene aproximadamente al mismo nivel que la paga del sector privado. Por tanto, los costos del gobierno *aumentan* para ofrecer el *mismo* nivel de servicios. La tesorería de la Gran Bretaña estimó en cierta ocasión que este efecto del precio relativo llegaba a 0.7% anual.²¹ Es decir, sólo para ofrecer el mismo nivel de servicios públicos, los gastos públicos tendrían que aumentar a una tasa anual de siete décimos de 1%. En 10 años, con la composición, esta tasa equivaldría a un incremento del gasto de casi 8 por ciento.

El hecho básico de la intensidad de la mano de obra en el gobierno deja a los administradores públicos una disyuntiva: aumentar los gastos públicos (y por ende los impuestos) o reducir los servicios públicos. Ninguna de ellas es una alternativa agradable para los políticos o los administradores que trabajan en los gobiernos contemporáneos. La relativa intensidad de mano de obra de las organizaciones gubernamentales se acentúa durante los noventa por la tendencia

¹⁹ Las organizaciones de contribuyentes han tenido éxito a nivel estatal y local en los Estados Unidos, mientras que los Partidos Progresistas de Dinamarca y Noruega y el Partido de la Nueva Democracia de Suecia han obtenido significativas ganancias políticas en regímenes que gastan mucho.

²⁰ William J. Baumol, "The Macroeconomics of Unbalanced Growth: Anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, 57, 1967, pp. 414-426.

²¹ H. M. Treasury, *Public Expenditure White Paper: Handbook on Methodology* (HMSO, Londres). Es posible que el recorte del empleo público haya reducido esta cifra, pero por otra parte es posible que la privatización de muchas empresas del sector público que eran más susceptibles de un mejoramiento de la productividad haya elevado esta cifra.

continua de las organizaciones del sector privado a reducir su fuerza de trabajo permanente, para contratar trabajadores eventuales cuando se necesite. Aunque los gobiernos también están tratando de hacerlo para ahorrar, se ven limitados por las reglas del servicio civil y las protecciones sindicales. También los limita la necesidad de mantener una ética de servicio público entre sus trabajadores, sobre todo entre quienes se encargan de cosas delicadas (los inspectores fiscales) o están en contacto directo con el público (los trabajadores sociales).

El proceso político

La tercera razón del aumento de tamaño del gobierno podría llamarse el "fenómeno de Pago". Es decir, "hemos descubierto al enemigo y somos nosotros mismos", o el gobierno crece porque los ciudadanos le exigen más servicios. Esta expresión de exigencia se manifiesta raras veces a través de los medios políticos masivos, tales como los partidos políticos; por el contrario, los políticos parecen haber logrado prometer que reducirán el nivel del gasto y de la tributación. Antes bien, la coacción proviene de los grupos de presión y su acceso al gobierno. Los grupos de presión tienen grandes incentivos para importunar sus demandas al gobierno. Pueden recibir un beneficio especial, concentrado, para sus miembros: los agricultores pueden obtener mayores subsidios, las empresas pueden obtener mayores concesiones fiscales, los ancianos pueden recibir mayores pensiones.²² Los costos de estos beneficios se dispersan entre la población, por lo que es difícil formar organizaciones para combatir a estos grupos de presión más particulares. Pocos sienten que pueden ganar personalmente tanto que se animan a invertir el tiempo necesario en la organización contra el mayor gasto. Como lo ha señalado Lowi, el sector público puede ser apropiado para propósitos privados, todo ello financiado con el dinero de los contribuyentes.²³ Mancur Olson también ha sostenido que la apropiación del poder gubernamental por intereses aislados se ha asociado al mal desempeño económico.²⁴ Estos desarrollos se asemejan a la "tragedia de los bienes comunes", donde un comportamiento enteramente racional en un in-

²² James Q. Wilson, *The Politics of Regulation* (Basic Books, Nueva York, 1980). Wilson sostuvo que la naturaleza de la política podía describirse en términos de la concentración o dispersión de los costos y los beneficios.

²³ Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2a. ed. (W. W. Norton, Nueva York, 1979).

²⁴ Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities* (Yale University Press, Nueva Haven, 1982).

dividuo, o en este caso en un grupo, se vuelve muy disfuncional para la sociedad en conjunto.t-

En muchos sistemas políticos se han hecho grandes esfuerzos por corregir el desequilibrio existente entre las fuerzas de los intereses especiales y las del interés público. En los Estados Unidos, organizaciones tales como Causa Común han presionado en favor de cambios legales y procesales que ayuden a los ciudadanos ordinarios en sus tratos con el gobierno.o También han tratado de aumentar el poder de esos ciudadanos ordinarios en relación con los poderes de los grupos de intereses especiales. Movimientos similares han ocurrido en muchos otros países industrializados. Algunos movimientos, como el de los verdes en Alemania Occidental, han llegado a institucionalizarse como partidos políticos, pero la mayoría de ellos siguen siendo grupos de acción cívica. Estos grupos, llamados a veces *Burgerinitiativen*, tienden a concentrarse en un solo tema para disolverse luego, pero muchos de ellos han tenido mucho éxito mientras operan. Sin embargo, la dificultad de estos hechos para la administración pública es que resulta difícil institucionalizar las interacciones con grupos de interés que se forman y se disuelven casi caprichosamente.

La decadencia del capitalismo tardío

Una explicación del crecimiento del gobierno en los países industriales avanzados ha sido la "decadencia del capitalismo tardío". Este enfoque se basa en principios marxistas o neomarxistas. Sostiene que las contradicciones inherentes al sistema capitalista -en particular, que el retiro de los beneficios por parte de los capitalistas reduce el crecimiento y la productividad globales del sistema- obligan a los gobiernos a tratar de parchar el sistema incrementando los gastos públicos, especialmente con programas de beneficencia. Sin embargo, a medida que se gasta más y más dinero en propósitos sociales, queda menos aún para mantener la viabilidad económica de las sociedades. El sector público aumentará en relación con la productividad de toda la economía, pero en última instancia el sistema socioeconómico está condenado a derrumbarse bajo el peso de sus propias contradicciones.

²⁵ Garret Hardin y John Baden (comps.), *Managing the Commotis* (W. H. Freeman, San Francisco, 1977); Elinor Ostrom, *Governing the Commons* (Cambridge University Press, Cambridge, 1990).

²⁶ Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause* (Cambridge University Press, Nueva York, 1992).

Esta explicación del creciente tamaño relativo del gasto público se basa en una ideología particular, de ordinario descrita como ubicada en la izquierda política. Además, con la terminación de la Guerra Fría, el marxismo podría parecer interesante sólo desde una perspectiva histórica. Irónicamente, este análisis es en muchos sentidos similar al análisis del gasto público ofrecido por los conservadores de la derecha política. Tanto los marxistas como los conservadores dirían que el gasto social frena la tasa del crecimiento económico, aunque unos afirman que la causa son los beneficios mientras que los otros sostienen que la causa es la insuficiencia de los mismos. En ambos sistemas ideológicos, además, los gastos sociales son una de las causas principales de la decadencia de los sistemas económicos en cuestión.

La burocracia pública

Por último, se ha citado a la propia burocracia pública -el foco principal de nuestra investigación- como una de las causas del crecimiento del gasto público y del gobierno en general. Uno de los muchos estereotipos de la burocracia pública es el de un conjunto de organizaciones voraz y expansivo. Es posible que esta idea se haya expresado con el mayor vigor en la obra de William Niskanen.²⁷ Sostiene éste que los jefes de oficina -que son supuestos servidores públicos permanentes- son maximizadores del presupuesto y que aprovechan su control de la información y su capacidad de ocultar los costos verdaderos de la producción de los servidores públicos con el fin de incrementar sus presupuestos, hasta niveles muy superiores a los necesarios. En su modelo, Niskanen arguye que la legislatura tiene poca o ninguna capacidad para controlar las oficinas en vista del monopolio de la información que poseen. En consecuencia, la legislatura no puede formular juicios independientes sobre el presupuesto, y los costos del gobierno aumentan con rapidez. La solución ofrecida por Niskanen para el problema del control de la burocracia pública es la creación de algo que se aproxime a un mercado con muchas oficinas que compitan en la misma área de servicios para dar mejores servicios a más clientes. Se supone que esta competencia mantendrá bajos los costos, con la amenaza de expulsar de la operación a las organizaciones menos eficientes.ss

²⁷ William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Aldine/Atherton, Chicago, 1971).

²⁸ No es sorprendente que algunos gobiernos de la derecha política hayan tratado de poner en práctica esta sugerencia, haciendo competir a veces a una organización pública con una organización privada o semiprivada.

Sin embargo, este elegante análisis económico se basa en varios supuestos muy endeblés y guarda escasa semejanza con el mundo real de la administración pública.²⁹ El primero y más clásico de tales supuestos es que cada burócrata tiene un incentivo para maximizar el tamaño de sus oficinas. El que trabaja en una oficina tiene poco qué ganar personalmente del incremento de su presupuesto, porque los niveles de pago son relativamente inflexibles y se basan en el puesto y en la longevidad antes que en el tamaño de la organización. Es cierto que quienes ocupan los estratos inferiores o medios de la organización podrán avanzar con mayor rapidez cuando se creen nuevos puestos, pero los jefes de las oficinas -los maximizadores del presupuesto en el modelo de Niskanen- ganarían poco o nada. En efecto, es posible que el incremento del tamaño de la oficina sólo genere dificultades administrativas para el burócrata, lo que estaría en conflicto con el otro estereotipo prevaleciente del burócrata como alguien interesado ante todo en minimizar toda dificultad personal antes que en maximizar los presupuestos.^{1?}

Este modelo de burocracia también subestima gravemente la capacidad de la legislatura para desarrollar medios de juicio independientes. Como veremos después con mayor detalle.³⁰ los cuerpos legislativos han hecho un esfuerzo concertado para restablecer su dominio sobre el gasto público y han creado fuentes de información independiente sobre el gasto público y los programas públicos. Aun donde no han florecido las "contra-burocracias", las legislaturas han tratado de organizarse y reorganizarse para controlar mejor el gasto. En suma, ya no existe la legislatura ignorante postulada por el modelo de Niskanen, si es que existió alguna vez.

Aunque el modelo de Niskanen describiera la burocracia estadounidense para la que se elaboró, resulta dudoso que describiese asimismo la de otros países, sobre todo porque la independencia otorgada a las oficinas públicas en los Estados Unidos no dista mucho de ser típica de los países donde los departamentos de gabinetes son más dominantes.³¹ De igual modo, fuera de los Estados Unidos, la carrera de los funcionarios públicos se confina menos frecuentemente a una sola organización. En consecuencia, los funcionarios

²⁹ André Blais y Stéphane Dion, *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1990).

³⁰ Véase Alan T. Peacock, "X-Inefficient: Informational and Institutional Constraints", en H. Hanusch (comp.), *The Anatomy of Government Deficiencies* (Springer, Berlín, 1983).

³¹ Véase el capítulo VII.

³² B. Guy Peters, "The European Bureaucrat; The Applicability of Bureaucracy and Representative Government to Non-American Settings", en Blais y Dion, *Budget-Maximizing*, op. cit.

públicos pueden percibir que el futuro de su carrera se encuentra más dentro de la burocracia pública en conjunto que dentro de la organización en cuestión. Tal percepción genera entonces un hincapié en la creación de una historia de confianza y fiabilidad, antes que en el ocultamiento de los costos de la producción de crecimiento dentro de la organización.

Por último, si no bastan los argumentos lógicos y conceptuales que puedan esgrimirse contra este modelo, señalaremos otra falla básica. Simplemente, el modelo no parece funcionar. El trabajo empírico realizado para someter a prueba el modelo de Niskanen le da muy escaso apoyo." Esto es cierto fuera de los Estados Unidos, pero lo es más aún dentro del país de origen del modelo. El papel de la burocracia pública en la elaboración de políticas y la dinámica del proceso presupuestario son demasiado complejos y sutiles para que pueda presentarlos adecuadamente un modelo simplista.

Resumen

El gobierno ha crecido. De acuerdo con cualquier medida que apliquemos, los gobiernos gastan más dinero y constituyen una influencia más ubicua sobre las vidas de sus ciudadanos que en la mayor parte de la historia humana. Más importante en los últimos años ha sido la capacidad del gobierno para resistir los muchos esfuerzos que se han hecho para reducir su tamaño y su alcance. Son numerosas las razones aducidas de este crecimiento y esta persistencia, incluso las antes mencionadas. Por cada una de las razones esgrimidas pueden encontrarse algunas pruebas a favor y en contra. En efecto, lo que puede estar sucediendo es la confluencia de todas estas razones: no hay una sola causa del crecimiento gubernamental, sino un gran número de factores. Creciendo junto con el gobierno, la burocracia pública se ha convertido en una institución más importante.

EL CRECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

La burocracia pública es una institución gubernamental de influencia creciente. Como dice Samuel Krislov:

³³ Christopher Hood, Meg Huby y Andrew Dunsire, "Bureaucrats and Budgeting Benefits: How Do British Central Departments Measure Up?", *Journal of Public Policy*, 4, 1984, pp. 163-179; Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (Prentice-Hall, Nueva York, 1991).

Las burocracias son la florescencia tardía de la estructura política moderna. Crecieron en forma silenciosa e inexorable en la maleza, raras veces percibidas, poco analizadas. La conveniencia y la necesidad, no la ideología y la legitimidad, son su savia vital: no son amadas y respetadas, sino toleradas y utilizadas.>'

Así pues, aunque las burocracias públicas se encuentran entre las instituciones políticas más antiguas, se han vuelto poderosas —o es más probable que se haya advertido su poder— en los últimos decenios. En los imperios antiguos y en otros Estados autoritarios, la burocracia pública era sin duda un actor poderoso, pero sólo después de la segunda Guerra Mundial se le ha considerado un actor poderoso en la elaboración de políticas de los regímenes democráticos. V El creciente poder de la burocracia pública se manifiesta en el nivel creciente del empleo público, así como en los gastos con propósitos gubernamentales generales. En un nivel menos cuantificado, el crecimiento del poder burocrático ha sido documentado, discutido y condenado en diversos lugares.

En estas discusiones se han creado varios estereotipos de la burocracia pública que entran en conflicto. Por una parte, se dice que la burocracia es un Leviatán que trata de incrementar sus poderes y opera como una institución integrada, monstruosa. Por otra parte, se presenta a la burocracia como el bufón de la corte: una colección de agencias sin coordinación que tropiezan y se atropellan, que en el mejor de los casos salen adelante como pueden y en el peor de los casos hacen el peor de los ridículos. En varios lugares se han citado ejemplos del comportamiento aparentemente disparatado de las burocracias, con inclusión de programas contradictorios, memorandos absurdos y toda clase de errores. Por ejemplo, mientras que una agencia federal (OSHA)* requiere sirenas de apoyo en el equipo de construcción, otra agencia (EPA) prohíbe tales sirenas porque violan los reglamentos de la contaminación por ruido. William Proxmire, ex senador estadounidense, se hizo famoso por su "Premio del Toisón de Oro" para honrar cada mes la acción gubernamental más tonta que pudiera descubrir, y la Coalición de Ciudadanos de Canadá publica una lista anual de los subsidios que considera dispendiosos. La revista *Washington Monthly* publica un "Memorando del mes" para

³⁴ Samuel Krislov, *Representative Bureaucracy* (Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1974), pp. 40-41.

³⁵ B. Guy Peters, "Bureaucracy and Public Policy", en Douglas E. Ashford (comp.), *History and Context in Public Policy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

* Tratándose de organismos e instituciones se dejarán, en todo el libro, los acrónimos como en la edición en inglés. [E.]

honrar periódicamente el memorando gubernamental más ridículo, y una cadena de televisión ofrece una serie regular, en su noticiario nocturno, en que pregunta si los contribuyentes necesitamos realmente un programa gubernamental u otro. En el Reino Unido, una industria nacionalizada ha tenido que acudir varias veces a los tribunales para obtener la aprobación de un programa que ha sido bloqueado por un gobierno local por razones ambientales, y la falta de coordinación de las actividades ha hecho que las organizaciones públicas pavimenten la misma calle docenas de veces en un periodo de dos años. Proliferan los ejemplos de desatinos, y el estereotipo negativo de la burocracia persiste e incluso crece en la mente popular.

Nuestra interpretación de las tendencias cuantitativas y cualitativas en la formación de las políticas públicas nos lleva a la conclusión de que debemos entender la burocracia pública a fin de entender las políticas en los sistemas políticos contemporáneos, y también que está creciendo de continuo el poder de la burocracia. Aquí trataremos de explicar estos cambios en los poderes relativos de las instituciones. Con tal propósito, sostenemos que las razones de este cambio son primordialmente cuatro: el crecimiento cuantitativo de los problemas y los intereses públicos, el crecimiento cualitativo de tales intereses, la incapacidad de dos instituciones alternativas -la legislatura y el ejecutivo político- para afrontar los cambios ocurridos en el ambiente de la elaboración de políticas, y las burocracias mismas.

El crecimiento cuantitativo de los intereses públicos

Constituye una tautología afirmar que el alcance del gobierno ha crecido porque se hacen más cosas en el sector público, pero es importante señalar el gran conjunto de bienes y servicios producidos ahora por la acción colectiva y que hace 20 años no se conocían o estaban atenuados a la acción privada. El esquema de desarrollo propuesto por Richard Rose es una descripción de los cambios ocurridos en el sector público. El gobierno principió con sus "funciones definitorias", como la defensa y la recaudación de impuestos; luego agregó, primero, sus actividades de movilización de recursos (carreteras, canales, ferrocarriles, etc.), y finalmente sus actividades sociales." Una parte de sus datos, reproducidos y puestos al día y presentados en el cuadro 1.5 en forma resumida, muestra cómo han cambiado estas funciones en los países europeos.

³⁶ Richard Rose, "On the Priorities of Government", *European Journal Of Political Research*, 4, 1976, pp. 247-289.

CUADRO 1.5. *Crecimiento del gobierno: número de ministerios*

<i>Periodo</i>	<i>Estados</i>	<i>Funciones (promedio)</i>			
		<i>Definición</i>	<i>Mobilización de recursos</i>	<i>Social</i>	<i>Total</i>
Inicios del siglo XIX	22	5.7	1.7	1.1	8.5
Inicios del siglo XX	9	4.8	3.7	1.9	10.4
1913	25	5.9	4.0	1.6	11.5
1936	31	5.7	4.7	2.4	12.8
1972	32	5.6	9.1	4.4	19.1
1984	34	5.1	7.3	3.7	16.1
1991	34	5.4	6.0	4.1	15.5

FUENTES: Richard Rose, "On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies", *European Journal of Political Research*, 4 (1976), pp. 247-289, cuadros 1 y 2; *Statesman's Yearbook*, 1985, 1986, 1992.

Hasta mediados de los ochenta hubo un patrón general de incremento de la actividad, medida por las organizaciones. Para principios de los años noventa la privatización creciente de las funciones públicas causó una reducción sustancial del número de las actividades de movilización de recursos, si bien con escaso cambio neto en el número de los ministerios definitorios y sociales.³⁷ Empero, aun entonces, si se hubiesen medido las diversas formas de la participación gubernamental, por ejemplo que las nuevas agencias brindaron ciertos servicios en lugar de los ministerios, es probable que el gobierno hubiese seguido siendo tan grande como siempre.³⁸ En otros países habría pautas similares, aunque los países en vías de desarrollo a menudo deben tratar de hacerlo todo de una sola vez, dadas las expectativas de su pueblo. Así, además de elevar el *nivel* de la actividad, como el tamaño del presupuesto, el gobierno está extendiendo también el *alcance* de sus actividades.

La creciente complejidad de la vida económica y social de hoyes una razón obvia del mayor alcance de la actividad gubernamental.

³⁷ El aumento del número de agencias definitorias depende en parte de la necesidad creciente por resolver problemas federales internos y otros problemas de interés político nacional, así como de cierta creciente necesidad de manejar asuntos internacionales, incluidas en algunos casos las relaciones con la Comunidad Europea.

³⁸ Esto es especialmente evidente en los antiguos países comunistas que han comenzado a privatizar industrias estatales pero continúan involucrados significativamente en sus economías industriales.

Esta complejidad depende al menos en parte del contenido tecnológico de la vida moderna, donde las telecomunicaciones electrónicas y vía satélite, la energía atómica, el servicio aéreo comercial rápido, los viajes espaciales y la automatización de gran parte de la producción son sólo algunos de los sorprendentes adelantos logrados en la tecnología que afectan al ciudadano como consumidor y como votante. Además, las mejoras logradas en la rapidez de las comunicaciones y el transporte y una creciente concentración en las áreas urbanas, han requerido la toma de decisiones colectivas en asuntos que en sociedades más sencillas podrían haber sido resueltas por individuos. En la terminología económica, las externalidades del comportamiento individual han tendido a incrementarse a medida que han aumentado el tamaño y la concentración de la población.^{s?}

No sólo han aumentado las externalidades del comportamiento individual, sino que al mismo tiempo se han compartido más las percepciones de tales exterioridades. Por desdicha, hay poca investigación para documentar los cambios de las percepciones de esta clase, pero utilizando datos menos sólidos podemos obtener cierta idea de los cambios de actitud. Tenemos por ejemplo el mayor nivel de organización en varios países, de personas que intentan regular cosas como la contaminación, las prácticas mercantiles engañosas, el uso de la tierra e incluso la política económica exterior.³⁹ De igual modo, la sociedad se ha mostrado cada vez más renuente a permitir que personas vivan por debajo de ciertos niveles mínimos, aunque los gobiernos conservadores redujeron estos compromisos durante los años ochenta. Pero en la medida en que sigan existiendo, los programas sociales representan cierto reconocimiento de las posibles exterioridades de la pobreza y la desesperación, y por lo menos cierta preocupación por la capacidad de la acción colectiva para mejorar el destino de los ciudadanos. Así pues, la sociedad moderna genera situaciones en que se perciben los mecanismos de la acción colectiva como algo virtualmente necesario para una buena calidad de vida. Al parecer, estos niveles básicos son aceptados por gran parte de la población, aunque en forma variable -por lo que toca a las clases de individuos y a los países-, y la burocracia se ha convertido en la manifestación institucional de tales necesidades.

Además de las externalidades reales o percibidas, los cambios su-

³⁹ Véase R. H. Coase, *The Firm, the Market and the Law* (University of Chicago Press, Chicago, 1988).

⁴⁰ Véase Mark P. Petrecca (comp.), *The Politics Of Interests: Interest Group Transformations* (Westview Press, Boulder, CO, 1992); Renu Khator, *Environment Development and Politics in India* (University Press of America, Lanham, MD, 1991).

fridos por la estructura social moderna han tendido a presionar al gobierno para que intervenga en la sociedad. Por ejemplo, los rápidos incrementos de la participación femenina en la fuerza de trabajo han generado demandas de guarderías públicas diurnas, programas de actividades fuera de las horas de clase, y otros que ayuden a las madres que trabajan. De igual modo, el aumento del tiempo libre disfrutado por la mayoría ha generado demandas de más programas públicos recreativos. En un aspecto menos positivo, la "descomposición" de la vida familiar en muchos países occidentales ha generado programas destinados a atender a los jóvenes perturbados, desplazados y delincuentes. También es necesario que la sociedad atienda al creciente número de ancianos a medida que sus familias se muestran menos dispuestas o capaces de hacerlo. La sociedad no se ha mantenido inmutable, y el gobierno se ha convertido en el instrumento de atención a los problemas del cambio social.

El crecimiento cualitativo de los intereses públicos

Además de las externalidades crecientes de la vida moderna y del deseo popular de que haya alguna regulación de los problemas económicos y sociales, el contenido tecnológico de la vida -al que ya se ha hecho alusión- tiene claras repercusiones sobre el predominio burocrático en la toma de decisiones. Cada vez en mayor medida, las cosas que el gobierno debe regular son cuestiones que tienen un considerable contenido tecnológico avanzado. Esto se aplica no sólo a las cosas en que intervienen las ciencias naturales y la ingeniería, sino también a la "tecnología social" en desarrollo. Los expertos en gobierno tienden a concentrarse en la burocracia, ya que pocas estructuras legislativas o ejecutivas tienen sus propios expertos. A medida que los intereses gubernamentales se ven cada vez más influidos por la tecnología disponible, la burocracia pública pasa cada vez más al primer plano como poseedora de la parte pública de esa tecnología.

Así como ha influido sobre su relación con otras instituciones políticas, el nivel de avance tecnológico de la burocracia ha influido también sobre sus relaciones con la sociedad. A medida que se han desarrollado programas tales como el de energía atómica y exploración espacial-que requieren una enorme inversión de capital, altos niveles de personal científico y cierta preocupación por la seguridad nacional-, pocas instituciones privadas, si acaso, serían capaces de participar activamente en estas áreas de problemas, aunque se les

facultara legalmente para hacerlo. Esto deja al gobierno como el único prestador de ciertos servicios tecnológicos de importancia social. Las empresas privadas que tratan de participar en estas actividades tecnológicamente avanzadas -por ejemplo, una compañía de servicios públicos que construye un reactor atómico- deberá buscar la guía y, lo que es más importante, aceptar la regulación de la burocracia pública. Además, las actividades de investigación y desarrollo experimental se desvían de lo que podría ser valioso en el mercado privado para seguir direcciones dictadas en mayor medida por las demandas políticas y burocráticas. Los productos de estos esfuerzos de investigación podrían tener valores positivos para los ciudadanos, pero el impulso y la dirección de esa investigación han cambiado del sector privado al sector público.⁴¹ Sin embargo, los gobiernos han descubierto que esta situación no genera siempre la investigación más deseable, sobre todo cuando el desarrollo económico debe depender en parte de los productos de la investigación para la defensa. En consecuencia, hay un interés creciente en las asociaciones entre el sector público y el sector privado, las que producen sus propios problemas.

Por último, el papel del gobierno se ha entendido hasta cierto punto por la internacionalización de las economías y de la vida social en general. Hasta los analistas de la derecha política tienden a reconocer la importancia del gobierno para proteger una economía nacional ante la economía internacional, en la que otros gobiernos podrían jugar con reglas distintas. Si el éxito económico de un país y de sus ciudadanos depende del ambiente internacional, como probablemente ocurre en todos los países, el gobierno deberá desempeñar a menudo el papel de mediador y protector, dado que ninguna organización del sector privado tiene el derecho o el poder necesarios para hacerlo.

Deficiencias institucionales

Las demás razones del creciente poder de las burocracias en los sistemas políticos contemporáneos son institucionales, relacionadas con las características de la burocracia como institución política y las características de otras instituciones políticas que con ella compiten por el poder. La competencia entre instituciones rara vez es abierta, pero tiene el efecto de delinear las relaciones de poder entre tales instituciones y la naturaleza de las políticas públicas que pro-

⁴¹ Anthony Barker y B. Guy Peters, *The Politics of Expert Advice* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1993).

bablemente se adoptarán. Esta sección se ocupará de las deficiencias de las instituciones tradicionales en la toma de decisiones -en el gobierno y examinará las características de la burocracia que la convierten en un actor poderoso en el proceso posterior de la elaboración de políticas.

La legislatura

La legislatura ha sido la sede tradicional de la creación de reglas en los sistemas políticos democráticos, y también la mayoría de los sistemas no democráticos utilizan un cuerpo legislativo para legitimar sus acciones ante su propio pueblo y el mundo exterior. Dado este papel tradicional y normativo de las legislaturas, es necesario entender por qué están perdiendo aparentemente, si no las facultades de decisión formales, por lo menos las facultades reales dentro de muchos sistemas políticos. Esto nos ayudará a entender por qué es generalmente la burocracia la que sale ganando en esta reducción de las facultades legislativas.

Casi obviamente, el crecimiento cuantitativo y cualitativo de los intereses gubernamentales ha contribuido a esta pérdida de poder. Las legislaturas, que concentran su esfuerzo organizativo en la discusión, el debate y los procedimientos complicados para lograr una consideración plena y abierta de todos los puntos de vista, limitan consiguientemente su capacidad de considerar más de un puñado de problemas en una sola sesión. Por ejemplo, el parlamento británico aprobó en promedio cerca de 55 leyes por sesión durante el periodo 1979-1990; cerca de la mitad eran leyes que consolidaban y aclaraban la legislación existente o cambiaban la administración.⁴² Los problemas abordados por un cuerpo legislativo suelen ser los más importantes de una sociedad, y su solución puede fijar parámetros generales para las políticas públicas, pero una cantidad muy grande de detalles deberá todavía ser atendida por los administradores.

Durante el mismo periodo 1979-1990 se aprobaron en promedio 2000 instrumentos estatutarios de precisión de la legislación.⁴³ Además, las cualidades apreciadas en el reclutamiento legislativo, las elecciones populares o el ascenso dentro de la legislatura son raras veces las que se necesitan para resolver técnicamente asuntos com-

⁴² Véase Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Open University Press, Buckingham, 1992), pp. 156-159. La cifra de la mitad de las leyes consolidadas es una extrapolación del trabajo de Burton y Orewry.

⁴³*Ibid.*

plejos en grandes cantidades.v' Las carreras no legislativas de la mayoría de los legisladores no suelen ser las que los prepararían para la tarea de creación de leyes, con la posible excepción de la redacción jurídica de la legislación.

A las cuestiones del reclutamiento de los legisladores se asocian otras, referentes a la estructura de las instituciones legislativas. En relación con las agencias burocráticas a las que deben enfrentarse, los cuerpos legislativos carecen de un personal suficiente y debidamente especializado. Incluso donde existen sistemas bien desarrollados de comités legislativos, como en los Estados Unidos y la Alemania Occidental, los miembros de tales comités tienen muchas otras tareas que les impiden especializarse en áreas de políticas muy estrechas. Además, pocos organismos legislativos tienen la suerte de contar en sus comités con una especialización funcional desde el principio, de modo que la consideración de las políticas públicas se hace en estos organismos a menudo en un proceso caprichoso. Por último, aun donde existen comités legislativos como organismos muy especializados, raras veces cuentan con fuentes de información independientes que ellos puedan utilizar al considerar las políticas públicas; de ordinario deben utilizar la información reunida y procesada por una agencia burocrática que presumiblemente tiene cierto interés en un resultado particular.

Por último, la relativa inestabilidad de los organismos legislativos por comparación con la burocracia coloca a la legislatura en desventaja en toda competencia de poderes. Aun en las sociedades que no han tenido elevados niveles de inestabilidad gubernamental o elecciones frecuentes, los legisladores y las legislaturas son indudablemente más transitorios que las burocracias. Por tanto, la incertidumbre envuelve la dirección de las tareas legislativas, de modo que los burócratas tienen una oportunidad de tutelar a legisladores nuevos e inexpertos. Además, la burocracia siempre puede tratar de aguardar un cambio de legislatura, con la esperanza de que en la elección siguiente cambien de opinión las personas o los partidos en el poder, o que ya no continuarán allí.

Algunos analistas han sostenido que el deseo de estabilidad, o por lo menos de tener unas carreras personales estables, está acelerando el declive de las legislaturas como organismos decisorios. Fiorina y

44 Una excepción importante a esta generalización serían los países europeos tales como Alemania, donde un gran porcentaje de la legislatura está integrado por funcionarios públicos con licencia de sus puestos en la burocracia. Estos funcionarios públicos con frecuencia son abogados, pero muchos de ellos tienen una sustancial experiencia en la práctica de cuestiones más técnicas.

otros han sostenido que los legisladores han tratado de maximizar sus probabilidades de reelección y han descubierto que lo mejor para tal propósito es que sirvan bien a los electores. Pueden hacer esto, por ejemplo, ayudando en los reclamos ciudadanos y ofreciendo beneficios clientelistas en lugar de hacer declaraciones acerca de los problemas de las políticas nacionales.^{s>} La defensa a ultranza de una política puede ofender a los votantes, mientras que el servicio eficaz al electorado sólo puede beneficiarlos. Por tanto, el camino seguro para el legislador consiste en votar cuando deba hacerlo, pero concentrándose en el servicio. Tal postura es racional para el individuo pero no ofrece la clase de liderazgo social que se espera de los gobernantes.

El ejecutivo político

Muchos de los problemas observados en las legislaturas se observan también en los ejecutivos políticos de los gobiernos contemporáneos. Esto ocurre sobre todo en los sistemas parlamentarios, donde los ejecutivos padecen la inestabilidad de los regímenes y a menudo la insuficiencia de personal para la elaboración de políticas. Se ha descrito esta situación como "los problemas del gobierno de partidos" para reflejar la dificultad de todo ejecutivo político que trate de imponer su voluntad a las oficinas administrativas con las que operar" Los ejecutivos políticos afrontan cuatro problemas particulares cuando tratan de imponer su voluntad en las políticas de sus propios departamentos.

El primero es la carencia de capacidades pertinentes para entender las políticas que deben implantarse, y la insuficiencia del tiempo requerido para entender y administrar tales políticas. Los ejecutivos políticos deben confiar en que sus funcionarios públicos detallan las políticas y los asesoren en lo referente a las operaciones del ministerio. Headey, por ejemplo, calcula que de los 51 funcionarios designados para puestos ministeriales departamentales en el gobierno de Wilson de 1964-1970, sólo cinco tenían algún conocimiento previo del área de sus políticas públicas, mientras que otros cinco o seis habían trabajado en esa área.^f En el gobierno de Heath de 1970, sólo

⁴⁵ Monis P. Fiorina, *Congress: The Keystone of the Washington Establishment*, ed. rev. (Yale University Press, Nueva Haven, 1987).

⁴⁶ Richard Rose, *The Problem of Party Government* (Macmillan, Londres, 1974); Francis G. Castles y Rudolf Wildermann (comps.), *Visions and Realities of Party Government* (De Gruyter, Berlín, 1986).

⁴⁷ Bruce Headey, *British Cabinet Ministers* (Allen and Unwin, Londres, 1974), pp. 83-109.

cuatro designados originales tenían algún conocimiento especializado, mientras que otros cuatro habían trabajado en el área.⁴⁸ Muchos dirían que las designaciones del gobierno de Thatcher se basaron menos en un conocimiento considerable de los designados (aunque hay algunas excepciones notables) que en estar alineadas con ella en cuestiones ideológicas. El gobierno de Major revela un mayor interés por el conocimiento sustantivo y la experiencia.

Es posible que la Gran Bretaña esté menos equipada que otros países en lo tocante al conocimiento experto de los ministros, pero las audiencias celebradas para puestos de gabinete en los Estados Unidos, así como los cambios de los titulares del gabinete en muchos otros países, revelan que un conocimiento del área de políticas no es requisito para su designación. El nuevo gabinete de Clinton, por ejemplo, incluye a muchos individuos conocedores, pero también a otros claramente designados por razones políticas. Sin embargo, hay indicios de que el desarrollo de "redes de problemas" alrededor de los problemas de políticas públicas está ofreciendo expertos de casi cualquier convicción ideológica para todo gobierno que desee emplearlos.

Careciendo de todo conocimiento especializado, los miembros del ejecutivo político podrían servir mejor si tuviesen tiempo suficiente para administrar sus departamentos. En efecto, la mayoría de ellos pasan una "vida de perros" en sus puestos ministeriales. Una vez más, es posible que esta deficiencia sea especialmente obvia en los sistemas parlamentarios, sobre todo en la Gran Bretaña. La Constitución francesa impide que los ministros también sean parlamentarios, lo que ha ayudado grandemente a los ministros franceses a administrar sus ministerios, pero las más de las veces siguen siendo los ministros parlamentarios activos. De igual modo, las normas de los sistemas parlamentarios referentes al tiempo que se puede pasar en las legislaturas, fuera de la Gran Bretaña, podrían aminorar sustancialmente las cargas políticas. Incluso en los sistemas políticos donde los ejecutivos políticos no son miembros de la legislatura, son figuras políticas y deben dedicar cierto tiempo a las apariciones pú-

«ju»

⁴⁹ Se tiene una idea de las variaciones observadas en el reclutamiento de los ministros leyendo a Jean Blondel, "Ministerial Careers and the Nature of Parliamentary Government: The Cases of Austria and Belgium", *European Journal of Political Research*, 16, 1988, pp. 51-71.

so Edwin Marples, "A Dog's Life at the Ministry", en Richard Rose (comp.), *Policy-making in Britain* (Macmillan, Londres, 1969), pp. 129-131.

⁵⁰ B. Guy Peters, *European Politics Reconsidered* (Holmes and Meier, Nueva York, 1991), pp. 66-69.

blicas, recibir delegaciones de representantes de grupos de intereses y realizar otras actividades políticas. En consecuencia, el ministro se encuentra en desventaja cuando trata de entender y controlar el trabajo de funcionarios públicos de tiempo completo y relativamente especializados.

Por si no bastaran las desventajas del tiempo y la preparación previa, el ejecutivo político también estaría en gran desventaja numérica en sus esfuerzos por imponer metas políticas externas a una estructura burocrática. Comparado con el tamaño de la mayoría de los organismos administrativos, el número de los designados políticos que se imponen en la parte superior de la organización es muy pequeño, pese a la creencia de que los designados están facultados para controlar todas las actividades dentro de la organización. Por supuesto, este número es variable entre los sistemas políticos: los Estados Unidos y Francia, por ejemplo, tienen un número de designados políticos considerablemente mayor que el Reino Unido. Además, los principales funcionarios públicos de algunos sistemas políticos pertenecen también a un partido, por lo que puede expresarse que apoyen los programas de sus ministerios respectivos. Sin embargo, el número de los funcionarios comprometidos de un ministerio no es nada en comparación con el número de los miembros de la burocracia permanente de tiempo completo.

Por último, la necesidad de que los funcionarios públicos se dobleguen ante la voluntad de sus jefes políticos y apliquen efectivamente un programa partidista es otro obstáculo a todo control político eficaz. Aunque pocos funcionarios públicos sabotean sistemáticamente o incluso obstruyen el programa establecido por un ministro, todavía tienen sus propios intereses departamentales o ideológicos que podrían impedir el flujo ordenado del trabajo. Por todo lo que sabemos acerca de la naturaleza humana y su comportamiento en las organizaciones, es improbable que los funcionarios públicos que disientan de una política pública, o que se sientan genuinamente neutrales hacia ella, la administren con el mismo entusiasmo y vigor que utilizarían en relación con una política de su agrado. Además, dadas las desventajas con las que trabajan muchos ministros, los funcionarios públicos pueden con frecuencia controlar la agenda del ministro, de tal modo que se consideren pocos programas efectivamente hostiles para los intereses del servicio civil. El poder de los funcionarios públicos para controlar las agendas, y su poder general en el proceso de elaboración de políticas, han provocado la demanda de un servicio civil más comprometido, incluso en países que, como el Reino Unido, tienen una larga tradición de servicio confiablemente neutral.

La tendencia de los administradores al "tortuguismo", o por lo menos a no administrar los programas vigorosamente, se exagera en las situaciones muy politizadas, tanto de políticas particulares como de la sociedad en general. Por ejemplo, cuando un sistema político se divide comunalmente y cambia la composición del liderazgo político en el gabinete, este cambio requiere con frecuencia el reacomodo de muchos funcionarios públicos principales para que los dos bandos -los funcionarios públicos y los políticos- puedan cooperar con mayor eficacia. Quizá lo más general que puede afirmarse es que los funcionarios públicos tienen poco o nada que ganar con una cooperación estrecha y franca con políticos particulares. Sus carreras no se ven afectadas en gran medida por los políticos en muchos países (aunque no en todos), y de hecho podría perjudicarles el hecho de ser demasiado claramente identificados con un partido político o un político particulares, sobre todo si éstos pierden su puesto.

La naturaleza de las instituciones burocráticas

Aunque no debe culparse (o acreditarse) a las instituciones burocráticas por el crecimiento del sector público, tales instituciones sí ejercen cierta influencia sobre la redistribución de los poderes en contra de las instituciones electivas y a favor de la burocracia misma. No adoptamos la idea totalmente cínica de que las oficinas sólo se interesan por un aumento de su presupuesto, pero tampoco podemos adoptar la posición ingenua de que las oficinas sólo se preocupan por la realización de sus tareas constitucionales y legalmente designadas. Está claro que la verdad se encuentra en algún punto intermedio. Además, los esfuerzos de "construcción de imperios" burocráticos pueden estar directamente relacionados con el deseo de autoconservación de la oficina y también por desempeñar funciones que considere esenciales para alcanzar una alta calidad de vida en la sociedad. Por ejemplo, a pesar de los obvios esfuerzos que hace a veces el Pentágono por incrementar el presupuesto militar a fin de satisfacer sus propias necesidades, es justo reconocer que los funcionarios del Departamento de la Defensa creen sinceramente que están prestando un servicio esencial para la sociedad. O como dijera Cleaves de la burocracia chilena:

Los comentarios contra la tendencia de la burocracia a consolidar su poder (por ejemplo, la construcción de imperios, la consolidación del prestigio) son juicios de valor por cuanto no se examinan en el contexto de la

necesidad que tiene la agencia de incrementar su capacidad de observar un comportamiento orientado hacia las metas.v

En otras palabras, lo que para una persona es construcción de imperios para otra es la necesidad de sobrevivir.

Además, el modelo de dominación burocrática en la elaboración de las políticas supone que las agencias compiten por recursos escasos -el presupuesto- y por el control de las opciones de políticas. Esta competencia parecería limitar la medida en que podría surgir cualquier gobernación burocrática integrada, ya que la burocracia tendería a comportarse como un conjunto de empresarios competitivos y no como una fuerza política unificada. Sin embargo, también podría afirmarse que las burocracias compiten primordialmente cuando sus intereses principales se ven amenazados; raras veces compiten por cuestiones que sean periféricas para su supervivencia o para la realización de sus tareas básicas. De igual modo, es posible que en el proceso presupuestario aparezcan como satisfactores, antes que como maximizadores, intentando de nuevo garantizar la supervivencia de la organización, antes que el dominio de un campo de políticas. Quizá la mejor analogía sea con el equilibrio del poder en los asuntos internacionales, donde todos los actores tratan de obtener seguridad mediante la cooperación limitada o tácita y no mediante la competencia abierta.

Aunque la burocracia en conjunto no constituya una fuerza política unificada, sí podría constituir una fuerza formidable dentro de oficinas individuales. Ya hemos señalado la capacidad del personal permanente para determinar en esencia la agenda de sus supuestos jefes políticos. Esto cobra especial importancia cuando la agencia tiene una ideología acerca de sus metas apropiadas y de los medios adecuados para alcanzarlas. Mediante la capacidad de controlar la información, las propuestas de políticas y el conocimiento referente a la viabilidad, la burocracia ciertamente puede influir sobre las políticas de la oficina, si no es que determinarla. Sólo un político extraordinario podría superar este tipo de control dentro de una oficina.

Así pues, podemos afirmar que la burocracia se encuentra en una posición poderosa en la competencia con sus jefes ostensibles. Dado que controla la información y la instigación de políticas alternativas, que posee un conocimiento experto del área y una ideología ministerial o departamental acerca de la forma como deben tratarse los

⁵² Peter S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (University of California Press, Berkeley, CA, 1974), pp. 310-311.

asuntos, la burocracia puede controlar las decisiones efectivamente tomadas por los jefes del partido. Además, la competencia entre las agencias que podrían limitar tales poderes se limita de ordinario a un pequeño número de problemas en los que podrían entrar en conflicto los intereses básicos de una o más oficinas. Dentro de su área, cada oficina sigue siendo soberana, de modo que podrá dominar a sus propios jefes políticos o influir sobre ellos.

LAS TENDENCIAS CONTRARIAS AL CRECIMIENTO GUBERNAMENTAL

Para que no se piense que todo está bien para la posición estatista en la sociedad moderna, debemos mencionar varias tendencias adversas importantes que limitan el crecimiento del gobierno y de la burocracia pública. La experiencia del último decenio podría llevar al lector a preguntarse cómo podemos defender la afirmación de que el gobierno sigue siendo un actor poderoso. Sin embargo, debemos tener cuidado de separar la retórica de jefes políticos como Reagan y Thatcher de la realidad de lo que han estado haciendo y en lo que se han convertido sus gobiernos. Si acaso, pocos líderes gubernamentales de las democracias industrializadas lograron alterar fundamentalmente el tamaño y la forma de sus sectores públicos: es posible que Nueva Zelanda sea un ejemplo claro de una transformación fundamental del sector público.⁵³ Por supuesto, los cambios más importantes se han observado en los antiguos países comunistas, y en algunos países del Tercer Mundo que efectivamente han hecho retroceder los límites del Estado pero que ahora afrontan el problema de crear estructuras estatales y procedimientos de gobernación enteramente nuevos.

El retroceso del gobierno en la Europa oriental y la antigua Unión Soviética demuestra los límites superiores de la reacción en contra del poder del gobierno y de la burocracia.⁵⁴ En muchos países del Tercer Mundo, el mismo retroceso se ha logrado menos por procesos políticos endógenos que por la participación de organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.^v Sin embargo, ni aun aquí se ha desmantelado al

⁵³ Jonathan Boston *et al.*, *Reshaping the State; New Zealand's Bureaucratic Revolution* (Oxford University Press, Auckland, 1991).

⁵⁴ Klaus König, "The Transformation of a 'Real-Socialist' Administrative System into a Conventional West European System", *International Review of Administrative Sciences*, 58, 1992, pp. 147-162.

^{ss} Joan M. Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics Of Adjustment in the Third World* (Princeton University Press, Princeton, 1990)..

Estado, y poco tiempo después de las revoluciones se ha advertido la necesidad de poderosas instituciones públicas que ayuden a reestructurar las bases económicas y a afrontar los problemas de la administración de sociedades recién liberadas.

Sin embargo, en la mayoría de los países ha habido extensas privatizaciones de los servicios públicos (véase el cuadro 1.6). La diferencia ha sido sobre todo que los mismos servicios que eran públicos son ahora privados, de modo que los ciudadanos deben pagar tales servicios como consumidores y no como contribuyentes. Dado que muchas de las empresas privatizadas son monopolios, que pueden cobrar precios exorbitantes, ha surgido la necesidad de una regulación pública. El gobierno participa ahora en esos mismos sectores económicos como regulador y no como prestador directo de bienes y servicios. Esto puede observarse muy claramente en el Reino Unido, donde a las privatizaciones de British Telecom y de British Gas siguió la formación de la Oficina de Regulación de la Telecomunicación (Oftel) y la Oficina de Regulación del Gas (Ofgas).

CUADRO 1.6. *Ejemplos de la privatización*

<i>Reino Unido</i>	<i>Francia</i>	<i>Japón</i>
British Gas	St. Gobain	Ferrocarriles Nacionales del Japón
British Telecom	Compagnie Générale d'Électricité	Teléfonos y telégrafos del Japón
British Airways	Crédit Commercial de France	Corporación Monopólica Japonesa
Public Buses	Mutuelle Générale Française	
British Petroleum		
National Freight		

Muchos de los cambios han ocurrido en las actitudes de los ciudadanos hacia su gobierno. Un hecho obvio ha sido la "contraofensiva de los contribuyentes" con el natural fortalecimiento de los partidos políticos más conservadores desde fines de los setenta hasta la fecha. Este fenómeno se manifestó en hechos tales como la promulgación de la Propuesta 13 en California, que limita el impuesto a la

propiedad, y luego numerosas medidas similares en contra de los impuestos, en los niveles estatal y local, y en las elecciones de Margaret Thatcher, Ronald Reagan, George Bush, Brian Mulroney y los gobiernos burgueses en Suecia (1976-1982, 1991 hasta la fecha). De igual modo, el vigor de los partidos de protesta contra los impuestos, como los Partidos del Progreso en Dinamarca y Noruega y la "Nueva Democracia" en Suecia, ilustra el poder político de los grupos que tratan de dismantelar en parte la estructura del Estado benefactor contemporáneo. Resulta discutible que estas reacciones sean contra el gobierno en general, o sólo contra ciertos aspectos de la tributación y gasto. Wilensky y Hibbs, y Madsen, han sostenido que los impuestos visibles, directos, antes que la tributación en general, son la razón de las protestas de estos votantes.⁵⁶ Sin embargo, cualquiera que sea la razón, palabras tales como *reducciones, privatización y desregulación* son ahora comunes en círculos políticos que hace un decenio podrían estar discutiendo nuevos programas públicos o la expansión de los existentes.

Además de expresar sus preocupaciones votando por los partidos políticos favorables a una reducción tributaria, los ciudadanos han realizado acciones más directas. Se debate el monto del incremento de la evasión de impuestos, pero se reconoce generalmente que ha existido tal incremento. El rechazo del derecho legal del gobierno a cobrar sus impuestos puede tomarse como un indicador de un rechazo más general, por parte de los ciudadanos, a las demandas gubernamentales sobre la sociedad en general. Se ha demostrado que la evasión de impuestos es más un indicador de la protesta política que de la "mordida" económica real que los impuestos asestan al contribuyente (potencialj.>? Ésta es una especie de revolución contra el gobierno, aunque incruenta y muy silenciosa.

A estos cambios del comportamiento se han asociado ciertos cambios de las actividades. El cuadro 1.7 revela que los ciudadanos están expresando niveles sustancialmente menores de apoyo al gobierno, y en particular a la burocracia pública. En los años setenta y ochenta había sólidas mayorías en contra del gasto público en todos los países aquí considerados. Estas mayorías son especialmente fuertes en los Estados Unidos, pero es interesante observar que los ciudadanos de uno de los estados benefactores más avanzados -Suecia- tam-

⁵⁶ Harold Wilensky, *The "New Corporatism", Centralization and the Welfare State* (Sage, Beverly Hills, CA, 1976); Douglas Hibbs y H. J. Madsen, "Public Reactions to Growth of Taxation and Government Expenditure". *World Politics*, 33, 1981, pp. 413-435.

⁵⁷ O. Listhaug y Arthur H. Miller, "Public Support for Tax Evasion: Self-Interest or Symbolic Politics", *European Journal Of Political Research*, 13, 1985, pp. 265-282.

CUADRO I.7. *Evaluación del gobierno por los ciudadanos*

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1984	1988	1990
<i>Estados Unidos</i>																				
Porcentaje de quienes creen que "el gobierno desperdicia mucho dinero de los impuestos"	61		61		70		67		76		76		80		80		68	66	64	68
Porcentaje de quienes creen que "el impuesto al ingreso es demasiado elevado"	52	58		66				64	69	72	73	69	70		74	72		64	57	61
Porcentaje de la confianza en los líderes del Poder Ejecutivo	41					23		19	28	13	11	23	14		22	26	35	19	17	24
<i>Reino Unido</i>																				
Porcentaje de quienes prefieren el nivel actual en lugar de que se gaste más					51		47					48				26	17	12	10	

FUENTES: Douglas A. Hibbs y Henrik Jens Madsen, "Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure". *World Politics*, 33 (1981), pp. 413-435; "Opinión Roundup", *Public Opinion* 1 (julio/agosto, 1978), pp. 30-31; E. H. Hastings y P. K. Hastings (comps.), *Index to International Public Opinion* (Greenwood, Westport, CT, publicación anual); George F. Gallup, *International GaUup PoZls* (Scholarly Resources, Wilmington, DE, publicación anual).

bién respondieron con crecientes reservas acerca del gasto y la tributación. En otros datos (cuadro 1.8), la proporción de los suecos que se oponían a las reducciones del sector público se redujo casi a la mitad entre principios de los ochenta y principios de los noventa. Sin embargo, esa reacción contra el gran gobierno parece haber empezado a cambiar una vez que se han hecho evidentes para los encuestados las consecuencias de un sector público reducido.

CUADRO 1.8. *Actitudes hacia el sector público en Suecia, 1982-1991*
(en porcentajes)

	<i>A favor de que se reduzca el tamaño del sector público</i>	<i>En contra de que se reduzca el sector público</i>	<i>Otros Sí/1 respuesta</i>
1982	38	45	17
1985	42	42	16
1986	37	32	31
1987	37	34	29
1988	40	33	27
1989	42	28	30
1990	56	18	26
1991	50	23	27

FUENTE: Soren Holmberg y Lennart Weibull (comps.), *Trendbrott?* (Universidad de Gotemburgo, Departamento de Ciencia Política, Gotemburgo, 1992).

Además, es importante advertir que las mayorías en contra del "gran gobierno" se desvanecen a menudo cuando se discuten categorías específicas del gasto público. En el cuadro 1.9 vemos que, cuando se pregunta a los ciudadanos por los programas públicos que gastan demasiado dinero y podrían ser reducidos, hay muy pocas mayorías a favor de la reducción de los gastos. En muchos casos podrían encontrarse mayorías, incluso grandes mayorías, en favor del *incremento* de los gastos para servicios públicos particulares, especialmente para la salud, la educación y los servicios para los ancianos.⁵⁸ Otra encuesta realizada a fines de los años ochenta (cuadro 1.10) reveló la existencia de mayorías en favor de un aumento del gasto para la mitad de las programas mencionados. Las preguntas incluían va-

⁵⁸ Véase Peter Taylor-Gooby, "The Role of the State", en R. Jowell, S. Whitterspoon y L. Brock (comps.), *British Social Attitudes: Special International Report* (Gower, Aldershot, 1989).

CUADRO 1.9. *Evaluación del gasto público por parte de los ciudadanos*

	/968	/973	/974	/975	/976	/977	/978	/979	/980	/981	/982	/983	/984	/985	1987	1989	1991
<i>Estados Unidos</i>																	
El gobierno gasta demasiado en:																	
a) ayuda externa		70	76	73	75	66	67		71	72		74			72	72	76
b) beneficencia		51	42	43	60	60	58		60	48				22	46	44	40
e) defensa		38	31	31	27	23	22			15	20	32	37	46	42	41	28
d) ayuda a negros		22	21	24	25	25	25				20				16	22	19
e) problemas urbanos		12	11	12	20	19	19		19		19				28	23	22
f) educación		9	9	11	9	10	11		9	8	5	5		5	6	4	3
g) salud		5	5	5	5	5	7		7		6			4	4	4	4
<i>Reino Unido</i>																	
El gobierno gasta demasiado en:																	
a) defensa	37				21				24		27			22		56	45
b) salud	21				12				4		4			2		1	1
e) educación	18				15				3		6					7	2
d) caminos	8				23				8		6			9		7	12
e) pensiones de vejez	2				3												

FUENTES: "Opinion Roundup", *Public Opinion* 1 (julio/agosto, 1978), p. 32; "Opinion Roundup", *Public Opinion* 6 (abril/mayo, 1983), p. 27; E. H. Hastings y P. K. Hastings (comps.), *Index to International Public Opinion, 1982-1983* (Greenwood, Westport, CT, 1984); *Public Opinion* 9 (abril/mayo, 1986), p. 29; *Gallup Monthly Report* (Scholarly Resources, Wilmington, DE, publicación mensual).

rios programas menos populares (las artes, la defensa) y no se plantearon en ninguno de los países de grandes gastos públicos tales como Holanda y los escandinavos.

Sin embargo, es importante recordar que algunos de los cambios ocurridos en el sector público moderno son más cosméticos que reales. Algunos de los cambios involucran el trueque de los medios más agresivos y costosos de la intervención gubernamental por medidas menos obvias y menos directamente costosas. La regulación de los precios de una compañía de electricidad recién privatizada podrían imponer algunos costos al sector privado, pero no tiene sobre los presupuestos el impacto visible que tendría la operación de la misma compañía si se hubiera quedado en el sector público. Ocurre a menudo que el gobierno no puede abandonar por completo un área de políticas, de modo que debe encontrar procedimientos nuevos e innovadores para satisfacer los propósitos públicos al mismo tiempo que limita la visibilidad y los costos de su acción para el público.

CUADRO 1.10. *Porcentaje de encuestados que desean "mucho más" o "más" gasto público en servicios, 1987*

	<i>Gran Bretaña</i>	<i>EVA</i>	<i>Australia</i>	<i>Alemania Occidental</i>	<i>Austria</i>	<i>Italia</i>	<i>Promedio</i>
Salud	88	60	62	52	62	81	67
Pensiones	75	44	55	46	50	76	58
Educación	75	66	64	40	38	63	58
Beneficios de desempleo	41	25	13	35	16	57	28
Aplicación de la ley	40	51	67	30	23	48	45
Ambiente	37	43	32	83	74	61	55
Defensa	17	20	46	6	13	12	19
Cultura y artes	10	16	10	14	12	33	16

FUENTE: Peter Taylor-Gooby, "The Role of the State", en R. Jowell, S. Witherspoon y L. Brook (comps.), *British Social Attitudes: Special International Report* (Gower, Aldershot, 1989).

RESUMEN

Este capítulo debe ayudar a vislumbrar lo que vendrá en el resto del libro. Establece un componente crucial del medio en el cual funciona la administración pública contemporánea, a saber: que el gobierno

de fines del siglo xx es un gobierno muy grande, lo que dificulta mucho la tarea de los administradores públicos. En primer lugar, la escala del gobierno contemporáneo significa que todas las organizaciones administradas tenderán a ser organizaciones grandes, dotadas de complejas interrelaciones con otras organizaciones públicas y privadas. Incluso los gobiernos locales pequeños requieren ahora de administradores hábiles para ser eficaces y eficientes. Las cuestiones acerca de las cuales deben legislar ahora los gobiernos requieren tomadores de decisiones hábiles y experimentados. El segundo problema que surge es una restricción de los recursos de que dispone el administrador: los recursos reales, por ejemplo el dinero y el "espacio de las políticas" en el que se debe actuar para elaborar políticas nuevas.>? Todo lo que un administrador desee lograr podrá involucrarlo en un conflicto con otras organizaciones por el dinero y el espacio. Dada la limitación de los recursos, se intensifican los conflictos que surgen entre las organizaciones públicas por el uso de los recursos.

Por último, los ciudadanos están ahora más preocupados que nunca por el gobierno en general y por la burocracia pública en particular. La mayoría de los administradores públicos no eluden conscientemente la responsabilidad de sus acciones, pero el nivel de la preocupación de los ciudadanos puede hacer más difícil su trabajo. De igual modo, incluso en las sociedades donde el servicio público ha sido una profesión respetada, la burocracia es, cada vez más, un símbolo negativo de lo que está mal en el país. Esta imagen negativa no puede dejar de dañar el estado de ánimo. A su vez, esa pérdida de entusiasmo podría dañar la contratación y la retención hasta el punto de que la baja calidad de la burocracia pública, proclamada tan a menudo por sus críticos, se convierte en una profecía que se cumple a sí misma.

ñ. LA CULTURA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los CIUDADANOS no interpretan el comportamiento de su gobierno y sus funcionarios públicos en un vacío. La sociedad los ha equipado con una imagen de lo que constituyen el buen gobierno y la administración apropiada. Esta descripción mental del buen gobierno está integrada por un conjunto de complejas estructuras cognoscitivas y evaluativas que tienden a ser (relativamente) comunes entre todos los miembros de la sociedad. Decimos que estas orientaciones psicológicas generalmente compartidas forman la *cultura política*.¹

Esta cultura común a veces se transmite directamente a los niños mediante cursos cívicos y ejercicios patrióticos, pero la adquisición de una cultura política suele formar parte del proceso más general del aprendizaje acerca de la vida en sociedad. Así como el niño aprende las normas prevalecientes acerca del comportamiento económico, la interacción social y los modales a la mesa, también aprende a entender y evaluar la política y el gobierno. Este proceso de aprendizaje de los valores políticos y la cultura política recibe el nombre de *socialización política*.²

Ya hemos visto que los sistemas sociales y económicos de un país limitan las acciones del gobierno y, más específicamente, de la administración pública. La cultura política es no menos importante para fijar límites, aunque tales límites sean menos tangibles que los determinados por las condiciones económicas. Al definir lo que es bueno y malo en el gobierno, la cultura puede virtualmente ordenar ciertas acciones y prohibir otras. Un componente de este conjunto de prescripciones es el contenido de las políticas; los gobiernos deben hacer ciertas cosas que se consideran apropiadas, y deben abstenerse de hacer otras. Un componente más es el estilo; los gobiernos deben realizar sus tareas de ciertas maneras. Aunque las cuestiones de estilo pueden ser de especial importancia en la administración pública, ambos componentes son decisivos para el éxito del gobierno.

¹ Véase Ludan W. Pye y Sidney Verba, *Political Culture and Political Development* (Princeton University Press, Princeton, 1965); John R. Gibbins (comp.), *Contemporary Political Culture* (Sage, Londres, 1989).

² Véase Harry Eckstein, "A Culturist Theory of Political Change", *American Political Science Review*, 82, 1988, pp. 791-793.

A pesar de la naturaleza al parecer abstracta y vaga de estos límites culturales del comportamiento, los gobiernos pueden verse en problemas si violan las normas políticas prevalecientes. Esto es cierto aunque se trate de un elemento anticuado y abandonado de la cultura política. Lo que no quiere decir que los valores culturales de la sociedad sean inmutables. La cultura está sujeta al cambio, y la cultura interactúa constantemente con la política real para redefinir el papel del gobierno.³ Por ejemplo, el gran margen de acción concedido ahora a los gobiernos habría sido impensable antes de que dos guerras mundiales, una gran depresión económica y una guerra fría alteraran fundamentalmente las percepciones populares del papel del gobierno.⁴ Esa latitud se ha fortalecido también por el éxito relativo de los programas adoptados para afrontar las crisis, pero en los años ochenta se redujo cuando se modificó de nuevo la cultura para destacar las limitaciones, al igual que los éxitos, de la intervención gubernamental.⁵ Sin embargo, al mismo tiempo que se permitía la expansión del margen de acción del gobierno, otros valores que apoyan a un sistema político democrático, como la libertad, la igualdad y la participación, han mantenido su importancia o de hecho la han aumentado para los ciudadanos. De igual modo, las actividades que ahora se prescriben y proscriben para los gobiernos en la Europa oriental son muy distintas de las que eran antes del derrocamiento de los regímenes comunistas, y algunos gobiernos en Centroamérica y Sudamérica también tienen un campo de acción disminuido tras la terminación del régimen autoritario.⁶

A veces se ha considerado la cultura política como una categoría residual para los investigadores de la política comparada que tratan de explicar las semejanzas y diferencias existentes entre los países.

³ Por ejemplo, los elementos aparentemente anticuados de la cultura política británica se han considerado muy funcionales para la preservación de este sistema político. Véase Richard Rose, "England: A Traditionally Moderado Political Culture", en Pye y Verba (comps.), *Political Culture*, op. cit. En contrario, véase Stephen Haseler, *The End of the House of Windsor-The Birth of a British Republic* (I. B. Taurus, Londres, 1993).

⁴ Aaron Wildavsky, "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation", *American Political Science Review*, 81, 1987, pp. 3-22.

⁵ No hay unanimidad en la gama política del alcance deseable de la actividad gubernamental. La "revolución reaganiana" de los años ochenta fue un intento de retomar a la definición del papel del gobierno que prevalecía antes de los hechos mencionados en el texto.

⁶ Hasta hace una década se consideraba que los programas del Estado benefactor tenían gran éxito y eran cruciales para la legitimación de los gobiernos europeos. La fe en la administración económica keynesiana se desvaneció antes, pero no está muerta.

⁷ Véase Phillippe C. Schmitter y Terry Karl, "Types of Democracy Emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America", en Peter M. E. Volten (comp.), *Bound to Change: Consolidating Democracy in East Central Europe* (Westview Press, Boulder, CO, 1992).

Es decir, cuando todas las demás explicaciones han fallado, la causa deberá encontrarse en la cultura política.^f Es posible que este estilo reduccionista de la investigación haya sido demasiado común, pero también ha resurgido el interés por la capacidad explicativa de las variables culturales. Por ejemplo, se ha utilizado con éxito el concepto del "estilo de las políticas públicas" para captar las diferencias nacionales existentes en el proceso de elaboración de políticas." También se ha demostrado que los "mitos" nacionales ejercen una influencia ubicua sobre la dirección del gobierno.[!] y se ha descubierto que algunos sectores de las políticas, y los países mismos, exhiben características culturales que influyen sobre las elecciones de políticas.[!] Cultura política es un concepto difícil de aislar y medir con precisión, pero es también un concepto difícil de desatender o descartar como insignificante para el entendimiento de la política y la gobernación.

En el resto de este capítulo examinaremos los efectos de la cultura política sobre la naturaleza del sistema de la administración pública. Se harán comparaciones de dos clases: 1) entre los sistemas políticos, comentando las diferencias observadas en la administración de distintos países que se pueden derivar de las diferencias existentes en sus culturas; y 2) dentro de los sistemas a lo largo del tiempo. A menudo se subestima la segunda forma del cambio, pero en vista de las vastas transformaciones ocurridas en los gobiernos de la Europa oriental y de la antigua Unión Soviética, de la América Latina y de Sudáfrica (para sólo citar los casos más obvios), concluimos que el cambio cultural ocurrido en los sistemas a lo largo del tiempo es elemento decisivo para comprender la conducta administrativa contemporánea. Y además de participar en las transformaciones sistémicas totales antes mencionadas, la propia administración pública puede cambiar en respuesta al cambio de los valores, de las tecnologías y de las expectativas.

LA CULTURA ADMINISTRATIVA

A fin de entender la administración pública, podemos pensar que la cultura existe en tres niveles distintos: social, político y administrati-

⁸ David J. Elkins y E. B. Simeon, "A Cause in Search of an Effect: Or What Does Elite Political Culture Explain?", *Comparative Politics*, 11, 1979, pp. 117-146.

⁹ Jererny J. Richardson, *Policy Styles in Western Europe* (Allen and Unwin, Londres, 1982).

¹⁰ John Gírling, *Myths and Politics in Western Societies* (Transaction Books, Nueva Brunswick, NJ, 1993).

¹¹ Gary Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 467-496.

vo. En la gráfica n.1 se representa la relación conceptual existente entre estos tres niveles. Adviértase que los tres tipos de cultura -social, política y administrativa- influyen sobre el comportamiento de la administración pública. Las orientaciones valorativas muy generales de la sociedad influyen sobre el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de las organizaciones formales y sobre la manera como se estructuran y manejan esas organizaciones. La cultura política también influye parcialmente sobre las relaciones existentes entre las elites políticas y las burocráticas, y entre la población y la burocracia. Por último, la orientación general de la sociedad hacia la gerencia y la autoridad impersonal de las organizaciones formales afecta también el comportamiento de los funcionarios públicos. A veces se presenta a las burocracias públicas como tiranos de sus sociedades, pero en realidad están atadas por muchos lazos tenues pero poderosos a sus sociedades y a los valores de éstas.

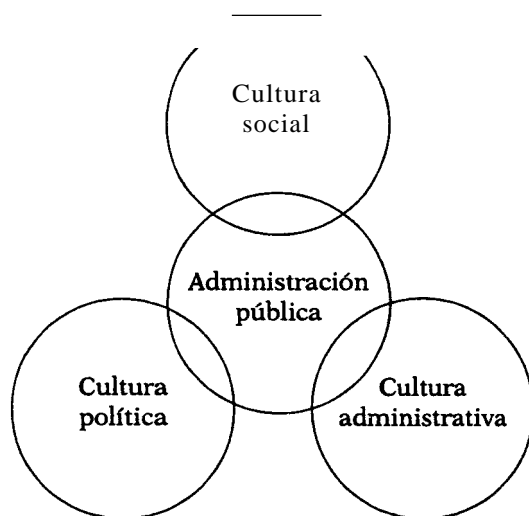
También debemos observar que ciertas organizaciones individuales del gobierno desarrollan sus propias culturas. Algunas culturas organizacionales, tales como la de la tesorería británica, pueden ser muy elitistas, mientras que otras (muchas agencias del servicio social) pueden ser muy participativas y permitir que los trabajadores y los clientes ejerzan una influencia considerable en la toma de decisiones. Además, algunas organizaciones dan a sus miembros los medios necesarios para interpretar los valores sociales y políticos generales, de modo que las organizaciones muy fuertes pueden obtener un margen de acción mayor de las normas sociales prevalecientes.¹² Las culturas organizacionales son importantes, pero se analizan mejor abordando los temas de la gerencia en el sector público y de aspectos más particulares. En este capítulo nos ocuparemos de cuestiones culturales que afectan virtualmente a todas las organizaciones públicas de un país.

LA CULTURA SOCIAL GENERAL

Examinaremos en primer término varios aspectos de la cultura social que afectan el desempeño de la administración. El primero de estos elementos culturales es la cuestión básica de la aceptabilidad de la burocracia como medio de organización de la sociedad en gran

¹² J. Steven Ott, *The Organizational Culture Perspective* (Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, 1989); B. Guy Peters, "Administrative Culture and Analysis of Public Organizations," *Indian Journal of Public Administration*, 36, 1990, pp. 420-428.

¹³ Sobre la importancia del vigor de la cultura en una organización, véase John P. Kotter y James L. Heskett, *Corporate Culture and Performance* (Free Press, Nueva York, 1992).



GRÁFICA 11.1. *La cultura y la administración pública*

escala. Una cultura tiene un conjunto básico de evaluaciones de las estructuras burocráticas, no sólo en el gobierno sino también para todas las organizaciones a gran escala. De igual modo, las sociedades que tienden a adoptar formas de administración burocrática para un tipo de empresa tienden a adoptar medios burocráticos para todos los tipos de empresas.¹⁴ Al examinar algunos aspectos de estos patrones, Reinhard Bendix distinguió entre las sociedades empresariales y las burocráticas. Bendix puso a Gran Bretaña como ejemplo de una sociedad empresarial. Esto no significa que los líderes de empresas fuesen particularmente dinámicos o creativos, sino que el liderazgo era en gran medida personal. El desarrollo y la administración de la empresa británica se han realizado tradicionalmente mediante la acción empresarial, a pesar de la aceptación temprana de las corporaciones (sociedades anónimas) y la responsabilidad limitada. El estilo de la gerencia continúa siendo personal, a pesar del desarrollo de un amplio aparato administrativo. La administración de las polí-

¹⁴ Paul J. Dirnaggio y Walter W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, 1983, pp. 147-160.

¹⁵ Reinhard Bendix, *Work and Authority in Industry* (John Wiley, Nueva York, 1956).

ticas públicas en la Gran Bretaña parece seguir muchos de los mismos canales empresariales. A pesar del desarrollo de la burocracia en Whitehall, el funcionamiento de la administración pública parece estar basado en la toma de decisiones mediante la negociación personal y en la imposición burocrática de la autoridad. Incluso la autoridad ubicua que ejerce la tesorería sobre el presupuesto público contiene elementos de regateo y negociación. Gran parte del proceso administrativo se realiza de modo informal, personalista, basado generalmente en las relaciones y la confianza interpersonales.¹⁶«

Lo opuesto a este enfoque empresarial de la administración es el estilo burocrático institucionalizado de la administración, que ha caracterizado a Alemania. Por supuesto, éste es un estereotipo común de la cultura alemana, pero se aplica en particular a los estilos de la administración. La burocracia es una forma dominante de la organización social en el sector público y el privado, así como la relativa informalidad del comité es una forma común de la organización en la Gran Bretaña. De igual modo, a pesar del cambio continuo en la sociedad, las relaciones de autoridad y posición pueden ser más importantes en las relaciones sociales, incluida la familia, en comparación con lo que ocurre en otras sociedades industrializadas.¹⁷ En tal sociedad, la burocracia y su insistencia en las relaciones de autoridad constituyen una forma natural y aceptable de la organización pública. Esta formalidad es considerablemente menos aceptable en una sociedad más orientada hacia la toma de decisiones personal e informal como la del Reino Unido, o incluso en el caso más extremo de los Estados Unidos o de algunos países del sur de Europa.¹⁸ Estas diferencias resultan de especial interés porque ambas clases de sociedad buscan la aplicación uniforme y justa de la ley a los ciudadanos en lo particular. Sin embargo, podemos detectar ciertos matices porque el papel creciente de la burocracia, característico de todas las sociedades modernas, choca con las normas informales y cada vez más igualitarias de la Gran Bretaña mientras que la burocracia es generalmente aceptable en Alemania.¹⁹

¹⁶ Hugh Hedo y Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (University of California Press, Berkeley, CA); Sir Leo Pliatzky, *The Treasury Under Mrs. Thatcher* (Blackwells, Oxford, 1989).

¹⁷ Véase Petra Bauer, "Politische Orientierungen im Übergang", *Kolner Zeitschrift für Soziologie*, 43, 1991, pp. 433-453.

¹⁸ Todos los países industrializados tienen ciertas tendencias burocráticas, pero véase Joseph Laf'alombara, *Democracy, Italian Style* (Yale University Press, Nueva Haven, CT, 1987).

¹⁹ Roger Jowell, Sharon Witherspoon y L. Brock (comps.), *British Social Attitudes, 1986* (Gower, Aldershot, 1986).

Bendix estaba examinando sobre todo las diferencias existentes entre las naciones industrializadas occidentales, pero es posible que las diferencias sean más considerables aún entre ese conjunto de naciones y el de las naciones no occidentales y no industrializadas. En general, el mundo no occidental acepta menos el uso de los métodos burocráticos que el mundo occidental. Los esfuerzos que se han hecho para importar ese concepto occidental al mundo no occidental han conducido a menudo a la adopción de los aspectos formales de la burocracia, pero sin las normas procesales de ordinario asociadas a tales estructuras. En su estudio del uso de los métodos burocráticos en los países subdesarrollados, Riggs habla del modelo de administración de "sala": estructuras que tienen la forma de una burocracia occidental pero que en realidad están llenas de individuos que operan de acuerdo con las normas más tradicionales de la lealtad familiar y comunal.^{s?} Incluso en una sociedad económicamente desarrollada pero no occidental, como Japón, las normas de lealtad personal y organizacional pueden prevalecer sobre la aplicación burocrática de la autoridad, el desempeño y las reglas.^{t!}

Al lado de las organizaciones empresariales y burocráticas, las sociedades contemporáneas están desarrollando un tercer tipo: la organización participativa. Para no depender de las acciones empresariales de una o varias personas, o de la autoridad de las reglas y la estructura, ese tipo de organización deriva su energía de sus miembros y de su participación activa. Esta forma de organización es común en las organizaciones voluntarias, pero es rara en las organizaciones laborales.^P En las empresas privadas o del gobierno, esta forma de organización trata de aprovechar el deseo de la gente de participar en las decisiones que afectan su vida, y los conocimientos de muchos empleados de nivel inferior acerca de sus empleos y del funcionamiento general de su organización. La participación es así un mecanismo formal para utilizar el poder de la pauta de relaciones informales existente en cualquier organización.^{s!}

Relacionada con la aceptación social de la burocracia como un

²⁰ Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries; The Theory of Prismatic Society* (Houghton Mifflin, Boston, 1964).

²¹ Yung H. Park, *Bureaucrats and Ministers in Contemporary Japanese Government* (Institute of East Asian Studies, Berkeley, CA, 1986).

²² Blau y Scott analizan las organizaciones en términos de *cui bono*, o "quién se beneficia", y sostienen que las organizaciones comunitarias tales como los clubes tienden a organizarse en esta forma participativa. Véase Peter M. Blau y W. Richard Scott, *Formal Organizations* (Chandler, San Francisco, 1962).

²³ Véase Camilla Stivers, "The Public Agency as *Polis*: Active Citizenship in the Administrative State", *Administration and Society*, 22, 1990, pp. 86-105.

medio de organización, observamos la aceptación de la impersonalidad y universalidad de las reglas. Al describir los patrones generales del desarrollo cultural, Talcott Parsons ha analizado esta característica de una de sus cinco variables de pauta.²⁴ Por su parte, las concepciones de la cultura que utiliza Mary Douglas (véase más adelante) destacan la medida en que los individuos están controlados por reglas y otras restricciones externas: lo que Douglas llama "la red".²⁵ En su estudio empírico de los valores organizacionales, Hofstede identificó el "individualismo" como uno de los cuatro valores centrales, con su antítesis en la impersonalidad.²⁶ Wilson examina la cultura política en función de las ideologías de cumplimiento, siendo el "cumplimiento de posición" muy similar a un hincapié en la burocracia y la autoridad.²⁷

El buen funcionamiento de las burocracias depende de la aceptación de la impersonalidad y universalidad de las reglas. Si las reglas de una organización deben renegociarse con cada individuo -ya sea un empleado o un cliente-, las burocracias no sólo se vuelven ineficientes sino también superfluas. Las burocracias se han desarrollado para dar consistencia y universalidad a la aplicación de las reglas. Estas características las exigen la ley y las concepciones "modernas" de equidad y justicia. Por supuesto, otras concepciones de la justicia dependen más de que se dé una respuesta apropiada a cada individuo, y en tal contexto tiene poco uso verdadero una burocracia. A medida que los gobiernos tienden a otorgar a los clientes mayor participación en la administración de las leyes que los afectan, y más derechos para quejarse de las fallas administrativas percibidas, las burocracias formales se vuelven menos valiosas y menos aceptables en términos culturales.^v

¿Cuál clase de sistemas culturales tiende a apoyar este concepto burocrático de la universalidad e impersonalidad de las reglas? Tal concepto puede asociarse a lo que llamamos culturas *racionalistas* o *deductivas*.²⁹ Tales culturas se han vuelto cada vez más características de los países desarrollados, pero lo son especialmente de los países de

²⁴ Talcott Parsons y Edward A. Shils, *Toward a General Theory of Action* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1951), pp. 77 ss.

²⁵ Mary Douglas, *In the Active Voice* (Routledge and Kegan Paul, Londres, 1982).

²⁶ Geert Hofstede, *Culture's Consequences* (Sage, Beverly Hills, CA, 1980).

²⁷ Richard W. Wilson, *Compliance Ideologies: Rethinking Political Culture* (Cambridge University Press, Cambridge, 1992).

²⁸ Organización para la administración y el desarrollo económicos, *Administration as Service, The Public as Client* (OCDE, París, 1987); *Implementing the UK Citizen's Charter* (Canadian Center for Management Development, Ottawa, 1992).

²⁹ Giovanni Sartori, "Politics, Ideology and Belief Systems", *American Political Science Review*, 1969, pp. 398-411.

la Europa continental. Estas culturas tienden a subrayar la deducción de acciones y enunciados específicos a partir de enunciados de principios generales. Media una escasa distancia entre este tipo de argumento en la cultura social general y el estilo burocrático en la toma de decisiones, donde la decisión acerca de un caso individual se toma sobre la base de un razonamiento deductivo surgido de una premisa legal. Este tipo de cultura se manifiesta en cierta medida en el sistema legal del derecho codificado, que trata de detallar cada aspecto de la ley para minimizar así la necesidad de la discreción personal.³⁰ En estos casos, si la deducción de la decisión específica se hace correctamente, no habrá motivo para pelear. Tanto el cliente como el administrador pueden aceptar lo adecuado y lo justo de la decisión. Al cliente no siempre le agrada la decisión tornada por el administrador, pero lo correcto de la naturaleza impersonal de la aplicación resulta difícil de cuestionar dentro de tal contexto cultural.

La cultura racionalista puede contrastarse con la cultura *pragmática* o *empírica* que según se dice caracteriza al Reino Unido y a gran parte de la Europa septentrional. En estas culturas se derivan generalidades de una serie de decisiones individuales. Es posible que este tipo de cultura se tipifique mejor por el derecho común inglés (y estadounidense), elaborado a través de siglos de decisiones individuales. Este estilo de cultura política no es propicio para el desarrollo de las burocracias o para las decisiones impersonales, como ocurre con las culturas racionalistas antes descritas. Hasta cierto punto, cada caso es un caso nuevo; y las circunstancias individuales podrían bastar para modificar o abandonar una aparente generalidad. En la cultura inductiva, las decisiones administrativas y legales son casi inherentemente individualizadas y, aunque el precedente puede dominar, cada caso puede ser discutido por sus méritos personales.

No deberá pensarse que lo dicho hasta aquí indica que el Reino Unido y los Estados Unidos no tienen organizaciones burocráticas. Casi con cualquier definición de la burocracia, ésta sería una afirmación insensata. Lo que se quiere decir es que en estas culturas más inductivas se aceptan una rigidez y una impersonalidad menores que en los sistemas continentales más deductivos. Además, las decisiones tornadas por los administradores están influidas menos por el derecho codificado que por el precedente y por concepciones menos formalizadas aún de la equidad en la ley. El concepto de individualidad y de derechos individuales, como componente de la cultura más empírica, tiende a volver más difícil el trabajo del burócrata y obliga

³⁰ Mirjan R. Darnaska, *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process* (Yale University Press, Nueva Haven, 1986).

a prestar más atención a las circunstancias específicas antes que a las generalidades del caso.

Katz y Eisenstadt examinan un caso interesante en el que las normas de la impersonalidad desarrolladas por un sistema burocrático se ven minadas por la llegada de clientes poco acostumbrados a tales normas. U Israel fue colonizado inicialmente por judíos de origen europeo, habituados a las normas de la aplicación impersonal y universal de la ley. Sin embargo, estas normas no eran conocidas por las oleadas de inmigrantes posteriores, llegados de las ramas orientales del judaísmo. Socializados en culturas fundamentales personalistas y de trueque de las naciones subdesarrolladas, los nuevos colonos no estaban dispuestos a aceptar ni siquiera las reglas universales más básicas; por ejemplo, que todos los pasajeros de un autobús deben pagar lo mismo. Además, estos inmigrantes habrían de constituir la mayor parte de los clientes de gran número de agencias de servicio social en Israel. Resulta interesante observar que tanto los clientes como las estructuras administrativas consideraron necesario modificar su comportamiento para acomodar los matices de sus pautas de comportamiento habituales. Los inmigrantes tendieron a adoptar algunas de las ideas básicas de la impersonalidad, pero los administradores se volvieron también más conscientes de las diferencias personales de sus clientes. Caiden observó conflictos similares entre los inmigrantes más antiguos de Israel, quienes estaban dispuestos a operar en un estilo del Medio Oriente, y los *sabras* nativos, más orientados hacia la impersonalidad y la burocracia.^V

Se observa una pauta muy similar de conflictos de valores en muchas sociedades menos desarrolladas, donde los individuos criados en los distritos rurales confrontan las culturas más "modernas" que se han creado en las áreas urbanas. Tal conflicto puede ser también cada vez más característico del gobierno de las democracias desarrolladas a medida que aumenta el número de los inmigrantes llegados de países menos desarrollados y que los funcionarios públicos deben tratar con personas que tienen sistemas de valores muy diferentes. Incluso en países previamente homogéneos y ricos, como Suiza y Noruega, la llegada de los inmigrantes está ejerciendo cierta tensión sobre la buena administración de las políticas públicas.

³¹ Elihu Katz y S. N. Eisenstadt, "Some Sociological Observations on the Response of Israeli Organizations to New Immigrants", *Administrative Science Quarterly*, 5, 1960, pp. 113-133.

³² Gerald Caiden, *Israel's Administrative Culture* (Universidad de California, Instituto de Estudios Gubernamentales, Berkeley, CA, 1970); véase también Gregory Mahler, *Israel: Government and Politics in a Maturing State* (Harcourt, Brace, Jovanovich, San Diego, 1990).

El ejemplo anterior ilustra tres aspectos importantes de la relación existente entre la cultura y la administración pública. El primero de ellos es la naturaleza "de trueque" de las culturas políticas observadas en buena parte del mundo subdesarrollado. Estas naciones muestran pautas culturales variadas y ricas, mientras que la universalidad y las reglas impersonales siguen siendo en gran medida atributos de las sociedades occidentales desarrolladas. En el mundo no occidental, e incluso en algunas partes del mundo occidental, se supone que todas las decisiones están sujetas a la influencia del regateo y la negociación personales. Todas las reglas formales promulgadas por la burocracia constituyen aquí sólo un punto de partida del regateo. Riggs ha observado también que las sociedades en la transición de lo tradicional a lo moderno, a las que él llama "prismáticas", adoptan un estilo de toma de decisiones que él denomina "habla doble". Dice Riggs:

Aún más típicamente prismática es una ley que establece una política pública, aunque en la práctica prevalezca otra. Se anuncia formalmente una regla, pero no se aplica en realidad. La apariencia formalista de la regla contrasta con su administración efectiva: los funcionarios quedan en libertad de realizar elecciones, aplicando u olvidando la regla a voluntad. Ya hemos visto que la aplicación excesiva o la falta de aplicación de las leyes es típicamente prismática. Así pueden existir códigos prismáticos que, aunque en apariencia promulgan una regla, de hecho permiten una gran diversidad de elecciones personalizadas por parte de los funcionarios encargados de su aplicación [...] Las reglas aparentes ocultan las elecciones efectivas sin orientarlas.>³³

Podría sostenerse que esta forma del "habla doble" administrativa prevalece en las sociedades dotadas de aparatos burocráticos bien desarrollados pero que carecen de infraestructuras culturales que los apoyen. Esto sería cierto en una parte del Tercer Mundo, por ejemplo en África y el subcontinente indio, así como en la mayoría de los antiguos países socialistas. > A medida que se erosionaba el sistema de control en los países de Europa oriental y la antigua Unión Soviética, la burocracia a menudo persistía en su estructura pero perdía mucho de su carácter impersonal y autoritario. La administración de estos regímenes ha llegado a parecerse mucho a la descripción

³³ Riggs, *Administration*, *op. cit.*, pp. 200-202.

³⁴ *Ibid.*, p. 201.

³⁵ David J. Gould, "Administrative Corruption: Incidence, Causes and Remedial Strategies", en Ali Erazmand (comp.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Mareel Dekker, Nueva York, 1991).

que hace Riggs de la administración prismática, y también se ha plagado de la corrupción a menudo característica de la administración en el Tercer Mundo.

Podemos imaginar así una especie de continuo de las orientaciones culturales hacia la impersonalidad y las reglas universales, desde las culturas de trueque descritas por Riggs y otros autores hasta las actividades muy racionalistas aparentemente típicas de los países de la Europa continental. En tal continuo, la cultura pragmática de las democracias anglo-americanas podría ubicarse cerca de un punto medio. Es decir, en comparación con muchos sistemas políticos no occidentales, la cultura política de la Gran Bretaña parecería ser muy tolerante de las reglas impersonales.³⁶ Pero, comparándola con otros países avanzados e industriales de Europa, la cultura política del Reino Unido parece más personal y menos burocrática que la de la mayoría de aquellas naciones que tienen niveles similares de desarrollo socioeconómico.

El segundo punto destacado por la investigación de Katz y Eisenstadt es la importancia de la interacción en la elaboración de las normas de la administración. Hemos venido destacando la importancia de los estratos inferiores de la administración y de su contacto con los clientes. No sólo este tipo de contacto es decisivo para el cliente, sino que puede ser crucial también para la organización en la definición de sus políticas. En el caso de Israel y los inmigrantes, vemos que la organización modifica su orientación básica hacia los clientes y hacia la administración sobre la base de un problema en la aplicación de las reglas a clientes específicos. Podemos argüir que, por lo menos formalmente, la organización podría haber continuado aplicando las reglas de manera impersonal. En este caso, sin embargo, la organización optó por innovar e innovó con éxito para satisfacer las necesidades de los clientes.

Las organizaciones que estén dispuestas a hacer este tipo de innovación tienen más éxito a largo plazo que las organizaciones que mantienen procedimientos burocráticos rígidos incluso frente a los clientes que no son burocráticos. No hay pruebas abundantes a este respecto, pero el comportamiento de esa clase es potencialmente importante para la eficacia de la administración. El trabajo limitado que se ha realizado en Israel y en las sociedades menos desarrolladas puede complementarse con el trabajo más abundante realizado

³⁶ Joachim Jens Hesse, *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe* (Blackwell, Oxford, 1993).

³⁷ Richard Topf, "Political Change and Political Culture in Britain, 1959-1987", en John R. Gibbins (comp.), *Contemporary Political Culture* (Sage, Londres, 1989).

sobre la "burocracia callejera" en los Estados Unidos, y sobre la visión "de abajo hacia arriba" de la ejecución en diversos contextos. V Una conclusión general de este trabajo es que las organizaciones tienen más éxito cuando toman en cuenta las características y necesidades de sus clientes, en lugar de reaccionar en forma estereotipadamente burocrática.

Un tercer punto planteado por la investigación sobre los inmigrantes israelíes es que la reacción de los inmigrantes ante la burocracia podría indicar el surgimiento de una pauta general de interacción entre los ciudadanos y el gobierno. Todas las sociedades occidentales han experimentado grandes cambios culturales desde los años sesenta, y quienes se socializaron políticamente en los años sesenta y setenta están asumiendo ahora papeles de liderazgo en sus naciones. Una característica principal de ese cambio cultural fue una reacción negativa ante la impersonalidad y la inhumanidad percibidas de las organizaciones grandes en una sociedad, así como el deseo de crear sistemas sociales y políticos menos burocratizados.³⁸ Aunque algunas de las ideas aceptadas en esa época han sido justamente llamadas utópicas, se ha obtenido cierto efecto real sobre la política y la administración. El éxito de los movimientos políticos de la izquierda y la derecha política, incluidos los Verdes en Alemania Occidental y otras partes de Europa occidental, el partido del Progreso en Dinamarca y Noruega, y la Nueva Democracia en Suecia, así como los éxitos más limitados del Partido Social Demócrata en Gran Bretaña, son atribuibles en parte al deseo de tener una sociedad más participativa y menos burocrática.³⁹ Parecen existir así ciertas presiones que, por 10 menos en parte, podrán desburocratizar a las sociedades todavía muy burocratizadas de Occidente. Además, las crecientes oleadas de inmigración internacional están requiriendo funcionarios públicos en los países más burocratizados, como sus similares israelíes mencionados antes, para atender a los clientes que no aceptan las normas de las reglas y las leyes impersonales.

En resumen, hemos examinado dos aspectos de los valores cultu-

³⁸ Michael Lipsky, *Street Level Bureaucracy* (Russell Sage, Nueva York, 1980); M. Adler y S. Asquith, *Discretion and Power* (Heinernann, Londres, 1981); Stephen H. Linder y B. Guy Peters, "A Desígn Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Míslplaced Precision", *Policy Studies Review*, 6, 1987, pp. 459-475.

³⁹ Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics* (Princeton University Press, Princeton, 1977); *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton University Press, Princeton, 1990).

⁴⁰ Paul Taggart, "The New Populism: The Case of *New Democracy* on Swedish Politics", ensayo presentado en la Reunión Anualde la Asociación de Politología del Medio Oeste, abril de 1993; Ferdinand Muller-Rommel, *New Politics in Western Europe* (Westview, Boulder, CA, 1989).

rales generales de la sociedad que son de potencial importancia para comprender la administración pública. Ésta es sólo una muestra de tales valores, pero toda enumeración más extensa corre el riesgo de volverse tediosa. Además, ello distraería la atención de las relaciones más importantes de la cultura *política* de una sociedad por ocuparnos del funcionamiento de la administración pública. Estos valores políticos suelen estar más próximos a las decisiones de los funcionarios públicos e influir no sólo sobre la forma en que toman sus decisiones sino también sobre el contenido de las mismas. Ahora nos ocuparemos de estos aspectos políticos de la cultura y sus relaciones con la administración pública.

LA CULTURA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN

Al discutir la cultura política, nos interesan las orientaciones específicas de los individuos de una sociedad hacia la política como un tipo de accidente social y de toma de decisiones colectivas." La administración pública es un componente del gobierno y por ende puede analizarse mejor desde la perspectiva más politizada, en lugar de examinarla simplemente como otra forma de la actividad gerencial. Algunos académicos y practicantes han sostenido que la administración pública se asemeja mucho a la administración privada, pero existen en realidad varias diferencias significativas.^v Se percibe la administración pública como una actividad gerencial dentro de las propias organizaciones públicas.^P pero los ciudadanos la perciben más a menudo como otro componente del gobierno, aunque generalmente sea el componente menos respetado.

Desafortunadamente para nuestros propósitos, el análisis y la clasificación de la cultura política se han concentrado en gran medida en el "lado de los insumos" del sistema político. Por lo tanto, se ha prestado atención a las actitudes y los valores referentes a la participación política, los procedimientos democráticos, la eficacia política y la participación política. Se ha prestado menos atención, en el campo académico, a la clasificación de las orientaciones de los ciudadanos hacia las instituciones gubernamentales, y a los productos del sis-

⁴¹ John R. Gibbins, "Introduction to Contemporary Political Culture". en Gibbins, *Contemporary Political Culture*, *op. cit.*

⁴² Hal G. Rainey, Robert W. Backoff y Charles H. Levine, "Comparing Public and Private Organizations", *Public Administration Review*, 36, 1976, pp. 234-242.

⁴³ Véanse otras opiniones en Graham Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", en Frederick S. Lane (comp.), *Current Issues in Public Administration* (St. Martin's Press, Nueva York, 1986).

tema político. En este sentido, nuestro conocimiento de las concepciones populares de la administración pública es más deficiente aun que nuestro conocimiento de los sentimientos de la gente acerca de las legislaturas, el ejecutivo político y, quizá, incluso los tribunales. Creemos que la mayoría de los ciudadanos no gusta de la burocracia, pero tenemos pocas pruebas directas en apoyo de tal creencia.^{v'}

Hay un creciente cuerpo de información acerca de las formas como los ciudadanos evalúan a sus burocracias públicas, sobre todo en las sociedades industrializadas, como se ilustra en el cuadro 11.1. La evaluación de estos datos puede depender de que pensemos que el vaso está medio vacío o medio lleno. Por una parte, pese a los juicios exagerados que suelen formularse acerca de la incompetencia y venalidad de los funcionarios públicos, las calificaciones otorgadas a los funcionarios públicos son generalmente buenas. Por otra parte, las calificaciones no suelen ser tan buenas para los empleados del sector público como para los del sector privado. Incluso en lo tocante a la justicia, que debiera ser el lado más fuerte del sector público (véase el capítulo VIII), el sector público no recibe tan buenas calificaciones como el sector privado." Además, algunos datos sugieren que los contactos reales con el servicio público, aunque sean favorables, tienen escaso efecto sobre las actitudes; la evaluación del sector público parece culturalmente determinada en igual o mayor medida que por la actuación efectiva del gobierno. En cuanto a la teoría de los papeles, el papel que muchas sociedades han atribuido a sus empleados públicos es de incompetencia, torpeza y soberbia, y los datos reales pueden afectar poco a las evaluaciones.

Además de discutir las relaciones con los funcionarios públicos, podemos apreciar la evaluación del servicio público por parte del pueblo observando lo que piensa acerca de cómo los empleados públicos desempeñan sus tareas. En general, las instituciones públicas tuvieron un buen papel. En el Reino Unido se preguntó al público cómo se estaban administrando diversas organizaciones e instituciones. Los bancos eran considerados como las organizaciones mejor administradas en la sociedad (cuadro H.Z), mientras que la policía, la BBC y las universidades (todas ellas públicas o semipúblicas) ocupaban el segundo, tercero y cuarto lugares, respectivamente. El servi-

⁴⁴ Charles Goodsell, *The Case [or Bureaucracy]*, 3a. ed. (Chatham House, Chatham, NJ, 1994).

⁴⁵ David Zussman, "The Image of the Public Service in Canadá", *Canadian Public Administration*; 25, 1982, pp. 63-80.

⁴⁶ Daniel Katz et al., *Bureaucratic Encounters* (Centro de Investigación por Encuestas de la University of Michigan, Ann Arbor, 1975); Charles T. Goodsell, *The Public Encounter: Where Citizen and State Meet* (Indiana University Press, Bloomington, IN, 1981).

CUADRO II.I. *Evaluaciones populares de la burocracia pública*

A. Justicia (porcentaje de quienes contestaron)

	<i>Estados Unidos</i>		<i>Canadá</i>	
	<i>Gobierno</i>		<i>Gobierno</i>	<i>Empresas</i>
Buena y muy buena	43.8		68.9	84.4
Regular	29.2		21.1	10.6
Mala y muy mala	27.0		10.1	4.9
TOTAL	100.0		100.1	99.9

B. Gobierno vs. Empresas (Estados Unidos)

	<i>Gobierno</i>		<i>Empresas</i>	
	<i>Mejor</i>	<i>Igual</i>	<i>Mejor</i>	<i>Sin respuesta</i>
Considerado	11.5	47.8	37.5	3.2
Justo	18.8	33.6	44.5	3.1

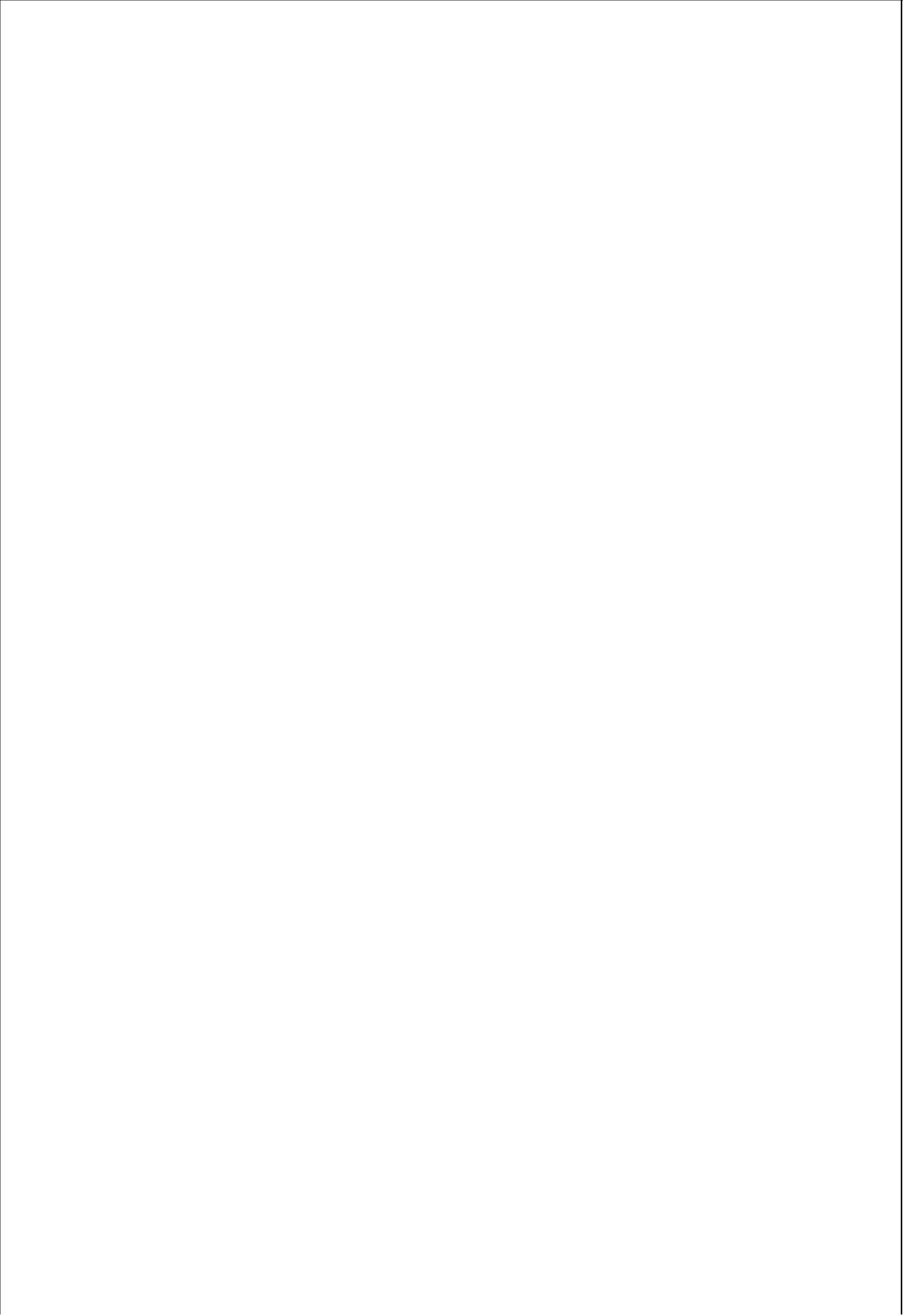
C. Los empleados públicos son... (porcentaje afirmativo)

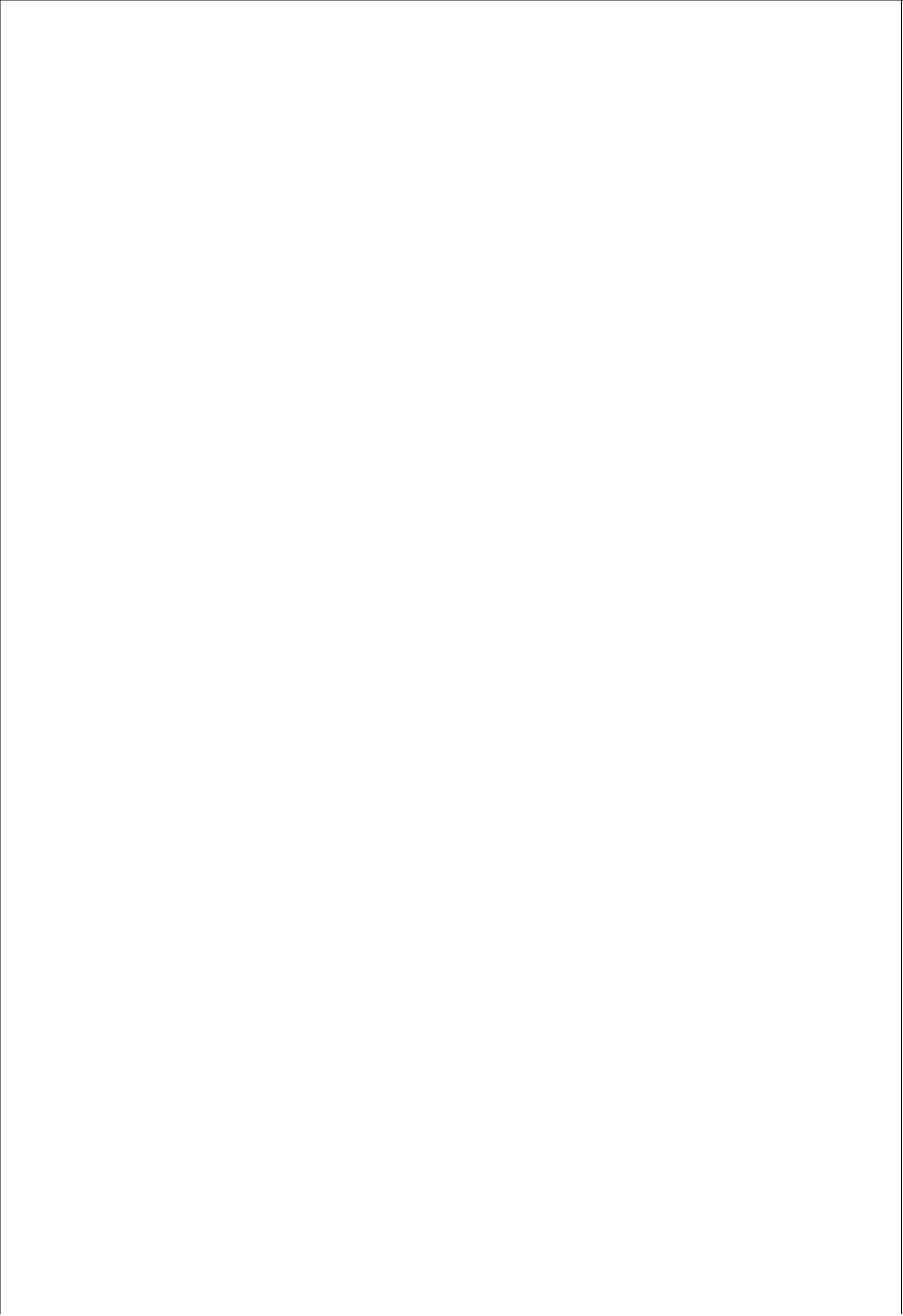
	<i>Estados Unidos</i>	<i>Australia</i>
Demasiado numerosos	67	54
Menos laboriosos que los trabajadores privados	67	63

D. Descripciones de la administración pública (Francia)

	<i>Gran integridad</i>	<i>Eficiente</i>	<i>Competente</i>	<i>Confiable</i>
Buena descripción	79	54	67	41
Mala descripción	11	38	23	45
Sin respuesta	10	8	10	14
TOTAL	100	100	100	100

FUENTE: David Zussman, "The Image of the Public Service in Canadá", *Canadian Public Administration* 25 (1982), pp. 63-80; Daniel Katz *et al.*, *Bureaucratic Encounters* (Centro de Investigación de Encuestas de la University of Michigan, Ann Arbor, MI, 1975); *The Bulletin* (Sidney), 20 de agosto de 1977; J. L. Quermonne y L. Rouban, "French Public Administration and Policy Evaluation: The Quest for Accountability", *Public Administration Review* 46 (1986), p. 401.





cio civil fue calificado casi tan alto como la industria privada en materia de buena administración. Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de las organizaciones públicas experimentaron una baja considerable en las evaluaciones positivas, incluso en el breve periodo de 1983 a 1987, mientras que las instituciones privadas mejoraron ligeramente.

CUADRO II.2. *Percepciones de la administración de las instituciones en el Reino Unido*

	<i>Buena administración (en porcentajes)</i>	
	1983	1987
Bancos	90	91
Industria	43	48
Sindicatos	29	27
BBC	72	67
Servicio Nacional de Salud	52	35
Industrias nacionalizadas	21	33
Universidades		65
Policía	77	66
Funcionarios públicos	42	46
Gobierno local	35	29

FUENTE: Roger Jowell y Richard Topf, "Trust in the Establishment", en Roger Jowell, Sharon Witherspoon y Lindsay Brook, *British Social Attitudes, Fifth Report* (Gower, Aldershot, 1988).

Otros estudios revelan también evaluaciones, en general positivas, de la actuación del sector público en la prestación de servicios. Un estudio realizado en Canadá reveló altos niveles de satisfacción con diversos servicios públicos; para ningún servicio dijo una mayoría de encuestados que se encontraban insatisfechos (cuadro II.3A). Los encuestados franceses expresaron opiniones menos positivas de los servicios, pero sólo marginalmente (cuadro II.3B). Otro estudio canadiense reveló que una proporción grande y creciente de la población consideraba que los servicios públicos eran "dinero bien gastado" (cuadro II.4A), aunque un estudio británico similar indicó un apoyo mucho menor a los servicios públicos (cuadro II.4B). En Francia se preguntó a los encuestados si creían que mejoraría la calidad del servicio si éste se privatizara. Para la mayoría de los servicios, la res-

puesta mayoritaria fue que la privatización empeoraría la calidad del servicio, y sólo para los hospitales se creía que la privatización mejoraría las cosas (cuadro 11.5). En suma, aunque el servicio público puede tener una imagen pública en general negativa, los ciudadanos parecen apreciar los servicios que reciben.

Algunas de las evaluaciones negativas de los funcionarios públicos encontradas en las encuestas pueden haberse debido a unas expectativas populares demasiado elevadas acerca del comportamiento de tales funcionarios. Por ejemplo, en una encuesta hecha en la Gran

CUADRO II.3. *Satisfacción con los servicios públicos*

<i>A. Canadá (1990)</i>					
	<i>Muy satisfechos</i>	<i>Más bien satisfechos</i>	<i>Más bien insatisfechos</i>	<i>Muy insatisfechos</i>	<i>No saben</i>
Bomberos	64	27	2	1	6
Recolección de basura	61	29	4	3	3
Bibliotecas	49	33	4	2	12
Servicios médicos	48	38	9	4	1
Correos	46	40	10	4	
Policía	46	41	8	3	2
Escuelas elementales	35	32	8	3	22
Recreación	33	42	11	4	10
Escuelas secundarias	29	33	12	4	22
Reparación de calles	19	35	24	19	3
<i>B. Francia (1987)</i>					
	<i>Satisfechos</i>	<i>Insatisfechos</i>	<i>No saben</i>		
Bomberos	96	1	3		
Servicios municipales	90	7	3		
Gas y electricidad	85	14	1		
Correos	82	17	1		
Hospitales	79	18	3		
Seguridad social	37	58	5		
Recaudación de impuestos	35	62	3		
Justicia	32	53	15		
Educación	28	57	15		

FUENTE: Jean-Luc Bodiguel y Luc Rouban, *Le Fonctionnaire détrône?* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1991).

CUADRO IIA. *Valor del dinero gastado en los servicios públicos*

<i>A. Canadá</i>		
	<i>Bien gastado</i>	
	1983	1988
Bomberos	87	89
Atención médica	86	87
Recolección de basura	83	83
Policía	79	82
Educación	58	60
Correos	47	58
<i>B. Gran Bretaña</i>		
	<i>Bien gastado</i>	
	1986	1988
Policía	73	69
Recolección de basura	71	69
Servicio Nacional de Salud-		
Servicios generales	65	68
Deportes y recreación	60	62
Servicio Nacional de Salud-		
Hospitales	57	56
Educación primaria	44	50
Subsidios familiares	44	39
Universidades	41	46
Vivienda	41	33
Servicios a ancianos	40	37
Caminos	36	29
Educación secundaria	32	42
Pensiones	31	25
Subsidios de desempleo	31	23
Subsidios de maternidad	30	26

FUENTE: E. H. Hastings y P. K. Hastings, *Index to International Public Opinion, 1988-1989* (Greenwood Press, Greenwood, CT, 1990).

Bretaña se encontraron sentimientos muy diferentes acerca de la inconveniencia de que un administrador aceptara un regalo de una empresa con la que hace negocios cuando el administrador estuviese empleado en la industria o en el gobierno local (cuadro II.6). El nú-

CUADRO II.S. *Efectos percibidos de la privatización en Francia.*
(en porcentajes)

	<i>Positivos</i>	<i>Negativos</i>	<i>Indiferentes</i>	<i>No saben</i>
Seguro médico	25	30	27	18
Correos	27	27	32	14
Educación	29	32	24	15
Prisiones	20	23	20	37
Hospitales	30	29	24	17

FUENTE: *Le Nouvel Observateur*, octubre 10-16, 1986.

mero de quienes pensaban que tal regalo era totalmente aceptable para un administrador privado triplicó el número de quienes creían que ello era aceptable para un empleado al servicio del gobierno. Se esperan diferentes normas de comportamiento de los empleados públicos; por lo tanto, es posible que surjan mayores decepciones cuando ocurren fallas éticas."

En los países desarrollados es escasa la información existente sobre las actitudes de los ciudadanos en lo tocante a la burocracia pública, pero es más escasa aún en los países menos desarrollados. Almond y Yerba examinaron la competencia administrativa de los ciudadanos en cinco países, incluido México. Trataron estos autores de determinar el grado en que sus ciudadanos se sentían capaces de influir sobre las decisiones administrativas. Hubo una variación considerable entre los países: más de la mitad de los encuestados en Alemania y la Gran Bretaña se creían capaces de ejercer tal influencia, mientras que sólo 8% de los encuestados mexicanos creían que sus protestas significarían alguna diferencia."

Eldersveld, Jagannadham y Bamabas -basados en el trabajo de Janowitz, Wrigth y Delany- han podido hacer algunas comparaciones entre las actitudes de los ciudadanos hacia la administración en los Estados Unidos y la India." Aunque los encuestados indios estaban más dispuestos a trabajar en empleos públicos que en empleos privados, su evaluación general de la administración pública era mucho menos positiva que la de una muestra hecha en Detroit. Los

⁴⁷ Richard A. Chapman (comp.), *Ethics in the Public Service* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1993).

⁴⁸ Gabriel A. Almond y Sidney Yerba, *The Civic Culture* (Little, Brown, Boston, 1963), pp. 70-73.

⁴⁹ Samuel J. Eldersveld, V. Jagannadham y A. P. Barnabas, *The Citizen and the Administrator in a Developing Democracy* (Scott, Foresman, Glenview, IL. 1968).

CUADRO II.6. *Expectativas del comportamiento en el sector público*

	<i>Regalos del contratista para</i>	
	<i>Gerente de la compañía</i>	<i>Funcionario público local</i>
Nada censurable	39	13
Un poco censurable	23	14
Censurable	29	43
Muy censurable	7	28
No saben	2	3

FUENTE: Michael Johnston y D. Ward, "Right and Wrong in Public and Private Life", en Roger Jowell y Sharon Witherspoon (comps.), *British Social Attitudes*, 1985 (Gower, Aldershot, 1985).

encuestados indios se sentían maltratados en sus relaciones con los administradores y adoptaban una postura cínica hacia la corrupción y el favoritismo en la burocracia pública de la India. Este resultado podría explicarse en parte por la naturaleza "prismática" del gobierno indio y su administración. Sin embargo, también indica que, a pesar de los hallazgos de Levy y otros investigadores, los estadounidenses no son enteramente negativos en opinión de sus administradores públicos, sobre todo cuando se comparan sus actitudes con las de los ciudadanos de los países subdesarrollados. Otros estudios realizados en estos últimos han descubierto las mismas evaluaciones negativas del servicio público.⁵⁰ y algunos estudios recientes de la antigua Europa oriental comunista indican evaluaciones extraordinariamente negativas de la burocracia pública.^v

Olvidando por ahora la ausencia de pruebas directas acerca de las orientaciones populares hacia la administración, podemos emprender un estudio más analítico de los efectos de la cultura política sobre la administración. Debemos empezar con algunas de las posibles dimensiones del análisis. Como hemos señalado antes, la mayoría de los análisis de la cultura política se han ocupado casi exclusivamente de la participación política en masa. Por ejemplo, Almond y Verba hablan de las culturas parroquiales, sometidas y participativas sobre la base de la disposición del individuo a participar del lado de los insumos de la política.⁵² Almond y Powell utilizan la secularización

⁵⁰ Randall Baker, "The Role of the State and Bureaucracy in Developing Countries Since World War II", en Farazmand (comp.), *Handbook*, *op. cit.*

⁵¹ Adam Sarapata, *A Portrait of Bureaucracy* (Akademos, Delft, 1992).

⁵² Almond y Verba, *Cívica Culture*, *op. cit.*, capítulo 1.

cultural como una de sus tres variables para describir el desarrollo político.⁵³ Éste es un concepto vasto, pero uno de los componentes primarios es una orientación hacia la política que incluye la manipulación y el alcance de metas individuales mediante la acción política.

Sin embargo, no debemos generalizar demasiado. Algunos estudios sobre la cultura política se han ocupado de los problemas de la autoridad y las instituciones gubernamentales. Nettl ha utilizado lo "constitucional" y lo "elitista" como las dos dimensiones básicas de su análisis de la cultura, definiendo estas dos dimensiones en gran medida por las relaciones de autoridad existentes dentro de la sociedad y el cuerpo político.⁵⁴ Esto se asemeja al análisis que hace Eckstein de la autoridad como dimensión crucial del estudio de la cultura política.⁵⁵ De igual modo, el estudio que hace Elazar de las dimensiones de la cultura política en los Estados Unidos incluye explícitamente la aceptabilidad cultural de ciertos tipos de políticas públicas, y los autores que siguen este enfoque han descubierto ciertas conexiones entre la cultura y las políticas adoptadas por los gobiernos estatales y locales. Tenemos así alguna guía en nuestros esfuerzos por relacionar la cultura política con las actividades de los gobiernos y las grandes instituciones.

Las dimensiones de la cultura política

Se han hecho diversos intentos por clasificar las culturas políticas. Es posible que las dos conceptualizaciones generales de la cultura política más útiles sean las presentadas por Lucian Pye en el ensayo introductorio de *Political Culture and Political Development* y por Mary Douglas en su ensayo sobre el "Sesgo Cultural".⁵⁶ Pye desarrolló sus cuatro dimensiones para el examen de los insumos políticos, pero estas dimensiones también son útiles para nuestro análisis de los aspectos administrativos del gobierno. Aunque no hay una conexión explícita, estas dimensiones pueden relacionarse con las ideas de Douglas acerca de las dimensiones subyacentes de la cultura.

Douglas analiza las culturas como la intersección de dos dimensiones: el "grupo" y la "red". El *grupo* se refiere a la medida en que

⁵³ Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (Little, Brown, Boston, 1966), pp. 57-63.

⁵⁴ Peter Nettl, *Political Mobilization* (Basic Books, Nueva York, 1967).

⁵⁵ Harry Eckstein, "Authority Patterns: A Structural Basis for Political Inquiry", *American Political Science Review*, 67, 1973, pp. 1142-1161.

⁵⁶ Lucian W. Pye, "Introduction: Political Culture and Political Development", en Pye y Verba, *Political Culture*, op.cit.; Mary Douglas, *Cultural Bias* (Royal Anthropological Institute, Londres, 1978).

un individuo está incorporado a un grupo cerrado y, por ende, a la medida en que las decisiones individuales están sometidas a influencias grupales. La *red* se refiere a la medida en que la vida de un individuo está limitada por restricciones impuestas desde fuera, y, por ende, la medida en que los factores y las negociaciones individuales pueden determinar las circunstancias de la vida. Relacionaremos estos conceptos con los de Pye al examinar las cuatro dimensiones de la cultura descritas por él.

Jerarquía e igualdad

La primera dimensión de la cultura mencionada por Pye es la de jerarquía e igualdad. La mayoría de las estructuras administrativas tienen una jerarquía del personal y la autoridad en las organizaciones formales, y aquí resultan importantes los valores culturales referentes a la autoridad y la impersonalidad de las reglas que mencionamos antes. Surgen también varias otras cuestiones políticas más básicas cuando examinamos la jerarquía y la igualdad en la administración.

Primero, ¿cuáles son los medios de contratación para los puestos administrativos? Parsons y Shils han utilizado los términos de "logro" y "adscripción" para describir la forma como las sociedades reclutan a la gente para ciertos puestos.⁵⁷ En una sociedad orientada hacia el logro, el lugar de un individuo en la sociedad se determina por su capacidad. El avance en la sociedad se determina por lo que el individuo puede hacer, no por lo que es. Las sociedades adscriptivas contratan a los individuos para los puestos de la sociedad (y la administración) de acuerdo con criterios adscriptivos -clase, posición, raza, idioma, casta-, y la posición del individuo se determina por estas características personales que en gran medida son inmutables. Como es de esperarse, los criterios del logro se han ligado generalmente a la sociedad "moderna", mientras que los criterios adscriptivos se han ligado a la sociedad "tradicional". Como señala Weber, al igual que la mayoría de los demás comentaristas de la administración, la burocracia y la administración son componentes del sistema político esencialmente modernos y orientados hacia el logro.⁵⁸ Los votantes pueden escoger una elite tradicional para que gobierne el país, pero la burocracia aún seleccionaría (en teoría) a las mejores personas, cualquiera que fuese su posición socioeconómica u otras caracterís-

⁵⁷ Parsons y Shils, *General Theory*, *op. cit.*

⁵⁸ H. H. Gerth y C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (Oxford University Press, Nueva York, 1946), pp. 198-200.

ticas adscriptivas. Esto es cierto en teoría, pero la aplicación efectiva del principio varía marcadamente de una sociedad a otra.

En la presentación de Douglas, los criterios de la adscripción y el logro dependen de la dimensión grupal de la cultura o, más específicamente, de una cultura política. Se quiere saber en qué medida dependen las oportunidades de cualquier individuo para obtener un papel de liderazgo en el gobierno de su participación grupal en la sociedad. En una sociedad tradicional, esa participación sería alta en los componentes grupales y de red del esquema de Douglas, de modo que el papel de un individuo se determinaría en gran medida por criterios adscriptivos. Aunque hubiese algún margen para el regateo personal ("red baja"), los criterios adscriptivos desempeñarían a menudo un papel decisivo en la determinación del alcance de las negociaciones. En tal sociedad, los individuos se enfrentarían a grandes dificultades para escapar de las circunstancias de su nacimiento.

En el capítulo IV examinaremos con detalle la igualdad en la contratación de administradores públicos, pero aquí debemos hacer algunas observaciones. El tema de la igualdad en la contratación surgió en el Reino Unido a propósito del tema de la clase social. La seminal discusión de Kingsley sobre la burocracia representativa en la Gran Bretaña reveló que las clases medias estaban excesivamente representadas en el servicio público de más alto nivel.⁵⁹ Sin embargo, este estudio era ambivalente en lo tocante a los efectos de esa representación excesiva. Es probable que incluso las burocracias reclutadas sobre la base más orientada hacia el logro todavía reflejen este mismo predominio de las clases medias y altas, en vista de la correlación existente entre la clase social y la capacidad para aprobar las pruebas estandarizadas, tener éxito en la escuela, etc. El hecho de que el sesgo detectado sea generado por otras fuerzas sociales no ha impedido que el reclutamiento sea un tema político. Esto se aplica a la mayor igualdad entre las clases sociales y también se ha aplicado a la mayor igualdad entre los grupos idiomáticos, las religiones, las regiones y los sexos.

La igualdad es de especial importancia en vista de la composición de la clientela de la mayoría de las burocracias públicas. Algunos administradores públicos se ocupan del comercio, la agricultura, la política exterior y la defensa, pero la mayoría de los clientes de las oficinas públicas provienen de los segmentos relativamente pobres de la población. Llegamos así a la situación común de administradores de la clase media que tratan de ofrecer soluciones a los problemas

⁵⁹ J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy* (Antioch University Press, Yellow Springs, OH, 1944).

de la clase obrera.s" Ambos grupos pueden compartir una cultura nacional común, pero a menudo seguirán existiendo ciertas diferencias entre los valores de las clases sociales. Este problema es de especial importancia cuando las líneas clasistas coinciden con las divisiones étnicas, lingüísticas y de otra índole. Dada la importancia de la etnicidad y la clase en la percepción del gobierno, algunos comentaristas han aconsejado la contratación de los administradores por medio de cuotas para asegurar que la administración refleje fielmente la sociedad que está tratando de gobernar. Esto podría ser de especial importancia para los estratos más bajos de la burocracia que a menudo están en contacto con el público. Por supuesto, esta solución puede interpretarse como algo contrario al valor del reclutamiento orientado hacia el logro que suele asociarse a los sistemas administrativos modernos.

La igualdad plantea un segundo problema para la administración. Como lo señalamos antes, las organizaciones burocráticas de las sociedades occidentales han incluido el uso de la autoridad jerárquica. Los superiores de las organizaciones han tratado siempre de ejercer su autoridad, diciendo a sus subordinados lo que deben hacer. Diversos grupos culturales se han mostrado más dispuestos que otros a aceptar esta autoridad. Crozier señala algunas diferencias claras en la aceptación de la autoridad dentro de las organizaciones francesas, británicas, estadounidenses y rusas.s! Afirma este autor que las organizaciones francesas se ven afectadas por la incapacidad de muchos de sus miembros para aceptar las órdenes autoritarias de un superior, mientras que las pautas de acatamiento de la cultura británica hacen muy aceptables tales órdenes autoritarias. En las sociedades occidentales y en Rusia han ocurrido grandes cambios de las orientaciones hacia la autoridad, pero persisten muchos de los problemas y muchas de las diferencias que cita Croziene- De igual modo, varios estudios de la administración pública en las sociedades en desarrollo indican que las órdenes de un superior pueden obedecer en función del liderazgo de ese individuo y no de una aceptación de la autoridad de su puesto.

A pesar de estas diferencias, la aceptación de la autoridad se ha reducido en todas las naciones desarrolladas. Esta tendencia podría

⁶⁰ Véase una presentación de este problema en Steven Wineman. *The Politics of Human Services* (South End Press, Boston, 1984).

⁶¹ Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (University of Chicago Press, Chicago, 1964).

⁶² Geert Hofstede, *Culture and Organizations; Software of the Mind* (McGraw-Hill, Nueva York, 1991); Philippe d'Iribarne, *La logique de l'honneur: Gestion des entreprises et traditions nationales* (Editions de Seuil, París, 1989).

considerarse como una parte del nuevo individualismo de la "sociedad posindustrial".s> Se han propuesto algunas alternativas a la estructuración jerárquica tradicional de las organizaciones con títulos tales como "las organizaciones dialécticas" y las organizaciones de "colaboración y consenso".s> Otros comentaristas han señalado la necesidad de "romper con la burocracia" en las organizaciones públicas.s> Estas propuestas de reforma, y muchas otras, han tenido en común el remplazo de la autoridad por ciertas formas más espontáneas de la organización basadas en una mayor igualdad entre los miembros de un grupo de trabajo. Los líderes y los seguidores de las organizaciones jerárquicas serían remplazados por grupos de colaboradores.

Algunos de los mayores esfuerzos en favor de la igualdad en las organizaciones han ocurrido en la administración industrial. Bajo la denominación general de "democracias industriales", algunas organizaciones han remplazado el liderazgo de los capataces por la toma de decisión conjunta del grupo de trabajo. Por ejemplo, los trabajadores de las plantas suecas de la Volvo y la Saab han podido escoger a sus propios jefes laborales y sus propios ritmos y tiempos de trabajo. Varias compañías, así como un número creciente de organizaciones públicas, han importado también ciertos mecanismos, tales como los "círculos de calidad" de Japón y la "administración con calidad total" de diversos países, tratando de generar una participación mayor de los trabajadores en sus empleos y de mejorar la calidad de los productos.se Por último, en la Alemania Occidental y en Escandinavia se exige a las compañías que en sus directorios otorguen virtual igualdad a los representantes de sus trabajadores, y en otros países industrializados se han implantado versiones menos extremas de esta práctica de *Mitbestimmung*.ü

Estas formas nuevas de gerencia organizacional plantean una interrogante peculiar a las organizaciones públicas: ¿Cuál es el papel del cliente en relación con la organización? Las organizaciones públicas tienden a ser "procesadoras de personas", donde el "producto" tiene muchas de las mismas necesidades humanas del "productor". En consecuencia, la posición del cliente como subordinado o partici-

⁶³ Inglehart, *Silent Revolution*, *ap. cit.*

⁶⁴ Véase Orion F. White, "The Dialectical Organization-An Alternative to Bureaucracy", *Public Administration Review*, 39, 1969. pp. 32-42; Robert Dehnardt, *In the Shadow of Organization* (University of Kansas Press, Lawrence, KS, 1981).

⁶⁵ Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy* (University of California Press, Berkeley, CA, 1992).

⁶⁶ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Addison-Wesley, Reading, MA, 1992).

⁶⁷ Hans Diefenbacher y Ulrich Schasse, *Mitbestimmung, Norm und Wirklichkeit* (Campus Verlag, Francfort, 1984).

pante debe ser definida por la organización. Pocas organizaciones públicas podrían darse el lujo de convertir al cliente en un socio igual en el proceso de toma de decisiones, por mucho que tal forma de organización pudiera resultar normativamente deseable para algunos observadores (y clientes). Las organizaciones públicas tienen también obligaciones legales y morales que deben cumplir y que les impiden mostrarse muy sensibles a sus clientes. Al mismo tiempo, las organizaciones públicas tienen la oportunidad y la capacidad de hacer participar a los clientes en algunos aspectos de la toma de decisiones en lo referente a sus propios casos, así como en el funcionamiento general de la organización. Por lo menos, las organizaciones públicas pueden asegurar que sus clientes reciban un trato justo y tengan derecho a influir sobre las decisiones que los afecten, aunque no de controlarlas.es

La experiencia de los primeros decenios de la sociedad posindustrial indica que los clientes se resisten cada vez más a aceptar una posición pasiva y subordinada frente a la organización pública: en los términos de Douglas, buscan posiciones de red menos rígidas. Esto se aplica a los clientes más educados de los programas que afectan a grandes segmentos de la población -como los programas de jubilación de la seguridad social-, y también se aplica cada vez más a las clases socioeconómicas más bajas, para quienes términos tales como "facultación" (*empowerment*) representan un deseo de cambiar su relación con la burocracia.e?

Libertad y coerción

Estrechamente ligada a la jerarquía y la igualdad se encuentra la dimensión de la libertad y su opuesto, la coerción. En términos muy generales, podemos decir que la mayoría de las sociedades aquí examinadas han venido experimentando ciertos cambios en sus sistemas de valores, en favor de una menor libertad económica y una mayor libertad de expresión y de acción social. A menudo es la burocracia la que debe decidir los límites de ambos tipos de libertad y también

⁶⁸ Numerosas reformas de fines de los años ochenta y principios de los noventa -la Carta de los Ciudadanos en el Reino Unido y la CS2000 en Canadá son algunos ejemplos- han tratado de dar a los clientes un papel mucho mayor en las decisiones tomadas por las organizaciones gubernamentales. Estas reformas serán examinadas con mayor detalle en el capítulo VII, que se ocupará de la rendición de cuentas.

⁶⁹ Algunos sostienen que esta concepción de la política posindustrial es demasiado idealista y que lo deseado por los ciudadanos -ya sean clientes o no- es algo más complaciente. Véase Bo Reimer, "Postmodern Structures of Freedom: Values and Lifestyles in the Postmodern Age", en Gibbins (comp.), *Contemporary Political Culture*, op. cit.

la que debe determinar el grado de coerción que será aceptable para imponer estas decisiones. Por supuesto, esto se aplica a las agencias reguladoras económicas, pero a menudo olvidamos que la policía misma es una de las formas más ubicuas de la administración. Podemos argumentar que la estabilidad de una sociedad democrática podría depender del grado de consenso valorativo existente entre los encargados de aplicar tales reglas y la mayoría de la ciudadanía. Como lo demostraran numerosos activistas estudiantiles a fines de los años sesenta, y como lo siguen demostrando las continuas protestas contra la desigualdad racial, las armas nucleares, las estaciones de energía nuclear y la degradación ambiental, existe una gran disensión valorativa en lo tocante al grado de libertad que se considera deseable y, en consecuencia, el grado de coerción que se estima necesario para imponer un punto de vista. Las rebeliones estudiantiles en lugares como Corea del Sur señalan también el hecho de que, en una sociedad, la libertad y coerción pueden ser temas centrales en las disensiones valorativas. Por último, los conflictos que surgen acerca de temas como el aborto y el divorcio apuntan hacia el resurgimiento del papel de la religión y la cultura, al igual que las diferencias generacionales, como causas del disenso valorativo acerca del papel del gobierno en la regulación de las actividades.

A pesar de estos conflictos y estallidos, la aplicación de la violencia física directa es menos aceptable y probablemente menos frecuente en las sociedades modernas. Por otra parte, la aplicación de una coerción indirecta se está convirtiendo en una técnica de control político cada vez más frecuente y controvertida. Nos referimos aquí no sólo al uso potencial de instrumentos psicológicos para el control del pensamiento, a la manera de una novela de Orwell, sino también a la capacidad de las agencias administrativas para imponer su voluntad a los ciudadanos sin promover su oposición. Esto se hace en diversas formas, siendo la más común la pretensión de eficiencia y la apelación a normas tecnológicas en la toma de decisiones.??

Cada vez se vuelve más difícil para el ciudadano típico, o incluso para el ciudadano excepcional, disputar las decisiones tomadas por una burocracia tecnológicamente competente y bien aislada. Por lo tanto, el gobierno se ha convertido en una amalgama de grandes organizaciones que toman decisiones en sus propios términos y las imponen a los individuos. Como ha dicho Emmette Redford:

⁷⁰ Anthony Baker y B. Guy Peters, *The Politics of Expert Advice* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1993); sin embargo, véase Werner Bussmann, "Von der Doppelbodigkeit des Verhältnisses zwischen Wissenschaft und Politik", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* (Paul Haupt, Berna, 1989).

La primera característica del gran conjunto de seres humanos sometidos al estado administrativo es que no se les escucha por lo que toca a la mayoría de las decisiones que se toman a su respecto. Su participación no puede igualarse de ningún modo a su sujeción. Ésta proviene de demasiadas direcciones para que la atención del hombre, ya no digamos su participación activa, se extienda a todo lo que lo afecte. Todo esfuerzo del súbdito por participar en todo lo que le afecte lo sumiría en la confusión, disiparía su actividad y destruiría la unidad de su personalidad. La democracia, en el sentido de participación del hombre en todo lo que le afecte, resulta imposible en la sociedad administrada."

Nosotros y el profesor Redford podemos ser culpables de exagerar el caso, pero la posibilidad de una tiranía administrativa es evidente aun en las sociedades modernas mejor administradas. Algunos ejemplos obvios serían la ausencia general de participación pública en muchos problemas ambientales y energéticos que tienen efectos profundos sobre los ciudadanos. Las decisiones que rodean estas cuestiones suelen ser dominadas por expertos, aunque con frecuencia por desacuerdos entre los expertos y los ciudadanos reciben escasa información y tienen menos oportunidad de hacer elecciones. Aquí mencionamos esto sólo como una dimensión de la cultura; el análisis de las posibles soluciones se hará en el capítulo IX.

Las posibilidades de la manipulación son ciertamente grandes en el Estado administrado o posindustrial, pero el control ejercido sobre el individuo por medios no coercitivos puede ser igualmente grande o mayor en la sociedad tradicional. Esto aparece muy claro en el examen que hace Douglas de las restricciones existentes para el comportamiento individual dentro de las sociedades.⁷³ Así pues, el periodo de democracia y liberalismo masivo de principios y mediados del siglo XX podría ser sólo un periodo de transición entre dos formas de gobierno más "totalitarias". En la sociedad tradicional, este uso de la coerción no física se justifica sobre la base del dogma religioso o ideológico. En la sociedad posindustrial, podría justificarse con apelaciones a la eficiencia y la tecnología que constituyen el dogma de las sociedades modernas que tratan de alcanzar una racionalidad social y económica acumulada.

El nivel educativo cada vez más alto de la población, y el aumento consiguiente de la percepción de su competencia para participar en

⁷¹ Emmette Redford, *Democracy in the Administrative State* (Oxford University Press, Nueva York, 1969), p. 66.

⁷² Paul Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework for Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21, 1988, pp. 129-168.

⁷³ Douglas, *Bias*, *op. cit.*

las decisiones políticas podrían generar una tensión creciente dentro de una sociedad posindustrial. En un escenario hay suficientes ciudadanos dotados de suficiente competencia para influir realmente sobre las políticas públicas. En un escenario menos esperanzador, las demandas de la tecnología aumentan con mayor rapidez que la competencia de los ciudadanos, produciendo una alineación en gran escala respecto al propio sistema político.>' Estas tensiones están ahora teniendo lugar en los conflictos surgidos acerca de la energía nuclear, las tecnologías reproductivas y las políticas de la defensa. Cualquiera que sea el escenario correcto -y existe la posibilidad de que dos escenarios sean correctos respecto de cuestiones diferentes-, la participación pública en una sociedad burocrática y tecnológica seguirá siendo un problema fundamental de la sociedad posindustrial.

Lealtad y compromiso

La tercera dimensión de la cultura política mencionada por Pye fue la de la lealtad y el compromiso, sobre todo por referencia a la comunidad terminal a la que el individuo otorga su lealtad final. Para muchas sociedades en desarrollo, e incluso para algunas sociedades industrializadas, hay escasa identificación con los individuos que no pertenezcan a la familia. Incluso cuando no es primordial el compromiso con la familia, las lealtades con el idioma, la religión, la casta o el grupo étnico disminuyen el compromiso individual con el sistema político nacional y generan la posibilidad del desasosiego y la inestabilidad políticos.

Son profundas las implicaciones de un nivel menor de compromiso nacional del público en relación con la administración pública, sobre todo cuando tales compromisos se establecen con agrupamientos subnacionales fuera de la familia. En primer lugar, la existencia de este tipo de escisión social tiende a dirigir el poder hacia arriba, hacia la burocracia. La toma de decisiones políticas en situaciones de escisión extrema es un proceso difícil, si no imposible, aunque algunos países europeos han venido creando ciertos mecanismos estructurales y conductistas para resolver este problema. Sin embargo, las más de las veces, el inmovilismo o la necesidad de decisiones impuestas limita la eficacia de la toma de decisiones legislativa o ejecutiva. En estos casos, la burocracia pública podría ser el único organismo eficaz de

⁷⁴ Samuel P. Huntington, "Post-Industrial Politics: How Benign Will It Be?", *Comparative Politics*, 6, 1974, pp. 163-191.

toma de decisiones en la nación. Además, si el método burocrático expresado por Weber y otros pensadores, donde la burocracia se coloca por encima de la política, se inculca a la población, la burocracia podría funcionar con eficiencia. La burocracia puede presentar la imagen de una acción independiente y racional al tiempo que toma importantes decisiones de políticas públicas para la sociedad cuando no pueden operar las instituciones democráticas más convencionales. Ciertamente la Francia de la cuarta República, y hasta cierto punto la Italia contemporánea y quizá Bélgica, responderían a esta caracterización, al igual que muchos países del Tercer Mundo. Sin embargo, es evidente que la erosión de estas concepciones de la burocracia puede limitar la eficacia futura de la burocracia en las sociedades inmovilistas o fragmentadas. La burocracia deja de ser un árbitro imparcial de la justicia y se convierte en el objeto de apelaciones políticas manifiestas.

Una segunda implicación de la naturaleza segmentada de muchas culturas políticas para la administración pública se refiere a la relación existente entre el administrador y el cliente. Como en la discusión de la relación existente entre la clase social y el reclutamiento, debemos prestar atención a la contratación diferencial por grupos étnicos. Tal dominación es común en los países del Tercer Mundo, sobre todo cuando las fronteras nacionales actuales fueron trazadas por las antiguas potencias coloniales sin tomar muy en cuenta la composición social de la unidad política que se está creando. Por supuesto, estas divisiones étnicas no se confinan al Tercer Mundo: se encuentran en casos tales como la dominación ejercida por los protestantes en Irlanda del Norte, e históricamente en la comunidad angloparlante del Canadá.

Las consecuencias de estas divisiones no sólo se limitan al desasosiego civil, sino que también recaen sobre las tensiones cotidianas. Un aspecto de esta tensión entre los grupos sociales es la posición habitual del personal de cultura dominante en las agencias administrativas. Estos individuos son ubicados en puestos de administración de los programas destinados a ayudar a los miembros de la cultura dominada. Como en el caso de la clase social, vemos que la mayoría de los administradores provienen de los grupos culturales dominantes en una sociedad, mientras que una porción desproporcionada de sus clientes proviene de las culturas sometidas. Esta situación no sólo contribuye a la tensión subyacente entre los grupos, sino que también puede limitar la eficiencia de las estructuras administrativas. La mayor parte de la administración pública se ocupa de procesar a la gente. Involucra la comunicación de deseos y de-

mandas del cliente al administrador, la toma de alguna decisión por parte de ese administrador, y la transmisión de esa decisión al cliente.

Éste es obviamente un proceso de comunicación que, como todos los procesos de comunicación, incluye el uso de valores, símbolos y estructuras cognoscitivas comunes. Este consenso no existe necesariamente entre los miembros de grupos subculturales diferentes. En estos casos, el resultado probable de las interacciones existentes entre los administradores y los clientes no es el desarrollo de una comunicación y una empatía activas, sino más bien la hostilidad, el resentimiento y el refuerzo de los prejuicios existentes. Esto ocurre sobre todo en el caso de los programas sociales que afectan los valores del cliente y del administrador. La mayor parte de las pruebas directas sobre este punto proviene del estudio de las interacciones de diferentes clases sociales; pero si generalizamos, podemos convenir con Sjoberg, Bremer y Faris en cuanto al "papel crítico de las organizaciones burocráticas para el sostenimiento de la estratificación social"⁷⁵

Confianza y desconfianza: una teoría del poder burocrático

El cuarto y último de los aspectos de la cultura política es el nivel de confianza y desconfianza existente entre la población. En nuestro análisis de esta dimensión de la cultura, tratamos de dar una explicación teórica al desarrollo diferencial del poder de la administración pública en diferentes sistemas políticos.

Sostenemos que las diferencias existentes en lo tocante a la tasa de crecimiento de los poderes de toma de decisiones administrativas en los países modernos no se deben sólo a la acción de fuerzas aleatorias o irracionales, sino que por lo menos en parte se relacionan con las pautas de las culturas políticas de estas sociedades. La pauta de la confianza en las culturas políticas podría desempeñar un papel importante en esta explicación. Por principio de cuentas, debemos distinguir dos componentes separados de la confianza social o política. El primer componente es una confianza en los individuos, en oposición al cinismo personal. Esta variable se conceptualiza como el grado en que los miembros de la sociedad creen que pueden confiar en individuos que no pertenezcan a sus familias inmediatas. Además, los individuos confiados tenderían a tener una visión benigna de la naturaleza humana. Esta confianza en la humanidad no se distribuye uniformemente entre diversas culturas. Almond y Yerba presentan

⁷⁵ Gideon Sjoberg, Richard A. Bremer y Buford Faris, "Bureaucracy and the Lower Class", *Sociology and Social Research*, 51, 1966, p. 325.

algunas de las mejores pruebas directas de esta variación. En su investigación describieron que 55% de los estadounidenses, 40% de los británicos y sólo 7% de los italianos de su muestra creían que "la mayoría de la gente es confiable".⁷⁶ Sobre varios otros puntos se encontraron distribuciones similares de la confianza y la desconfianza. La desconfianza social ha sido bien descrita en el contexto francés por Wylie, quien señala que muchos de los franceses creían que

dado que todos los individuos son en general malos, y dado que la sociedad nunca doma al yo profundo, todo individuo es realmente motivado por fuerzas ocultas que probablemente son hostiles.⁷⁷

La política y la vida social francesas se han modernizado considerablemente desde que Wylie escribiera estas líneas, pero subsisten al parecer algunas de las concepciones negativas subyacentes acerca de la naturaleza humana.⁷⁸

La importancia de la confianza y la desconfianza en una cultura política para el fortalecimiento del poder administrativo consiste en que la ausencia de una confianza social elimina la posibilidad, o por lo menos la probabilidad, de las actividades informales o autorreguladas. En las sociedades más confiadas, estos tipos de actividades pueden utilizarse para complementar las actividades gubernamentales en la regulación de las relaciones existentes dentro de la sociedad. En sistemas políticos como el de los Estados Unidos, el Reino Unido y Escandinavia, donde abunda la confianza social, surgen con facilidad alternativas no gubernamentales para la administración pública. Las personas creen que pueden formar organizaciones sin problemas y permitir que dichas organizaciones ejerzan algún control sobre las vidas de los miembros.

Algunos ejemplos obvios de este fenómeno son el uso de las asociaciones de abogados y de médicos para regular algunos aspectos importantes de la política pública.⁷⁹ También pertenecen a esta categoría diversos mecanismos para la coproducción de servicios públicos: vigilantes de manzana para los delitos, y administración de los proyectos de vivienda en manos de los inquilinos.⁸⁰ Esta dimensión

⁷⁶ Almond y Verba, *Civic Culture. op. cit.*, p. 213.

⁷⁷ Laurence Wylie, "Social Change at the Grassroots", en Stanley Hoffmann *et al.*, *In Search of France* (Harper and Row, Nueva York, 1963).

⁷⁸ James F. Hollifield, "Still Searching for the New France", en Hollifield y George Ross (comps.), *Searching for the New France* (Routledge, Nueva York, 1991).

⁷⁹ En el Reino Unido, el gobierno de Thatcher trató de reducir los poderes de autorregulación de las organizaciones profesionales. Esto se hizo en parte porque se les veía como monopolios que impedían el libre funcionamiento del mercado.

⁸⁰ Steven G. Koven, "Coproduction of Law Enforcement Services: Benefits and Implica-

de la confianza puede demostrarse también por los poderes comparados de los sindicatos de estas sociedades en la regulación de los asuntos económicos, aunque los Estados Unidos representarían aquí cierta anomalía. Cuando existen altos niveles de confianza entre las personas, es de esperar que gran número de funciones que de ordinario son públicas se realicen en forma privada.

Éste es también un caso en el que la cultura política podría estar experimentando cierto cambio sistemático. Una de las características comunes de los programas de muchos gobiernos de centro-derecha durante los años ochenta y noventa ha sido la privatización de funciones que antes eran públicas. Incluso en sociedades que han asignado a lo largo de la historia un papel muy positivo a la acción del sector público (como Francia, Italia y muchos países del Tercer Mundo) se han privatizado muchas funciones públicas.^{s'} Todavía no se sabe si esto será una aberración, con un retorno a las políticas más socialistas una vez que pase la moda de la "Nueva Derecha". Sin embargo, es posible que, si las privatizaciones tienen un éxito razonable, a los cambios del comportamiento sigan cambios de actitudes.

Indicadores de la confianza interpersonal

Utilizando la inclinación a formar asociaciones como indicador de la confianza existente entre los individuos, observamos de nuevo altos niveles de variación entre los países. Por ejemplo, Almond y Verba descubrieron que 40% de los estadounidenses y 30% de los británicos preferían actividades recreativas externas, la mayor parte de las cuales incluía algún tipo de afiliación grupal.^v En cambio, sólo 7% de la muestra italiana y 11% de la muestra mexicana preferían las actividades de este tipo. Una investigación de encuestados franceses, reportada antes, reveló un interés igualmente bajo por las actividades externas (sólo 11% prefería las actividades que incluyeran alguna

tions", *Urban Affairs Quarterly*, 27, 1992, pp. 457-469; Max Neiman, "Government Directed Change of Everyday Life and Coproduction: The Case of Home Energy Use", *Western Political Quarterly*, 42, 1989, pp. 365-389; Charles H. Levine, "Citizenship and Service Delivery: The Promise of Coproduction", *Public Administration Review*, 44, 1984, pp. 178-187.

^{s'} Véase Jeffrey R. Henig, Chris Hammett y Harvey B. Feigenbaum, "The Politics of Privatization: A Comparative Perspective", *Governance*, 1, 4, 1988, pp. 442-468; "Italy: Stopping the Rot", *The Economist*, 324, 1992, p. 51; Attiat F. Ott y Keith Hartley, *Privatization and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries* (Edward Elgar, Aldershot, 1991); Salamat Ali, "Barons vs. Bureaucrats", *Far Eastern Economic Review*, 15, 1993, pp. 60 ss.

^v Almond y Verba, *Civic Culture*, *op. cit.*, p. 270.

clase de afiliación grupal),⁸³ aunque ciertas pruebas posteriores indican la existencia de una rica *vida asociativa* en Francia.^v Un estudio realizado en varias democracias industrializadas reveló que los franceses, los italianos y los japoneses solían unirse mucho menos a organizaciones voluntarias que los habitantes de otros países (cuadro n.?). Cuando no existe una pauta común de afiliación y participación grupal, la pauta de la participación parece ser una de largos periodos de quietud interrumpidos por movimientos sociales en gran escala e incluso violentos."

CUADRO II.?. *Participación en organizaciones sociales- (en porcentaje)*

	<i>Una o más</i>	<i>Ninguna</i>
Japón	29	71
Gran Bretaña	52	48
Irlanda	53	47
Francia	27	73
Bélgica	42	58
Alemania Occidental	50	50
Holanda	62	38
España	31	69
Dinamarca	62	38
Italia	26	74

^a Organizaciones caritativas, religiosas, políticas, profesionales o ambientales, sindicatos, etcétera.

FUENTE: "Leisure Development Center Study", citado en E. H. Hastings y P. K. Hastings (comps.), *Irulexo to Intemational Public Opinion*, 1982-1983 (Greenwood, Westport, CT, 1984).

Otro indicador de la inclinación a formar grupos es la proporción de la fuerza de trabajo que está sindicalizada. Los sindicatos surgieron probablemente como los principales grupos organizacionales en la sociedad occidental, especialmente por su influencia sobre el sistema político. Por tanto, si observamos la proporción de la población económicamente activa que participa en estas organizaciones, tendremos alguna idea de las habilidades y el interés organizacionales de las poblaciones respectivas, como se ilustra en el cuadro II.8. Se observa allí que las democracias europeas más pequeñas, el Reino

⁸³ SOFRES, *Sondages*, 25, 2, 1963.

⁸⁴ Francoís Bloch-Lainé, "Le renouveau du mouvement associatif", en Jean-Daniel Reynaud e Yves Grafmeyer, *Français, qui êtes-vous?* (La Documentation Française, París, 1981), pp. 363-368.

⁸⁵ Charles Tilly, *The Contentious French* (Belknap Press, Cambridge, MA.,1986).

Unido y Australia, tienen niveles de afiliación sindical muy superiores a los de las otras naciones. Ya hemos mencionado los altos niveles de confianza interpersonal existentes en el Reino Unido, y se han señalado a menudo las propensiones organizacionales de los países escandinavos.^w De igual modo, los países del Tercer Mundo carecen de un fuerte movimiento obrero, lo que refleja en parte los niveles relativamente bajos de confianza interpersonal que hay en estas sociedades.

Los aspectos más interesantes del cuadro 118 son los bajos porcentajes de afiliación sindical reportados en Francia, Italia, los Estados Unidos y Japón. En todo este estudio de la confianza ha sido evidente que Italia y Francia tienen bajos niveles de confianza social entre sus poblaciones. Esta escasa confianza interpersonal se manifiesta en los bajos niveles de las actividades organizacionales. No sólo es ésta una indicación cuantitativa de la ausencia de una propensión organizacional, sino que ciertos estudios cualitativos indican también una debilidad dentro de las organizaciones existentes. En lugar de funcionar como conjunto cohesivo, los movimientos laborales de Francia e Italia están plagados de disputas ideológicas y políticas que limitan su eficacia en la elaboración y ejecución de las políticas públicas.

En vista de los hallazgos relativos a las actitudes de la confianza social y al uso de actividades recreativas externas, serían de esperarse, entre los estadounidenses, mayores niveles de afiliación sindical. Ésta es al parecer una manifestación aislada de una falta de interés por unirse a algún tipo de organización particular, antes que una indicación más general de la propensión a unirse a organizaciones. Por último, aunque a veces se toma al Japón como modelo de sociedad de orientación grupal, se observan en este país bajas tasas de afiliación sindical. En este caso, parece ser resultado de una organización (la compañía) que sustituye a otra (el sindicato) como foco de organización de la fuerza de trabajo. Esta pauta podría cambiar si la actual recesión económica obliga a las empresas japonesas a empezar a despedir trabajadores.

La confianza en el gobierno

Otro aspecto de la confianza es la confianza en el gobierno y las instituciones políticas. Aquí nos interesa especialmente el grado en que

⁸⁶ Johan P. Olsen *Organized Democracy* (Univertitetsforlaget, Oslo, 1986); Henry Milner, *Sweden; Social Democracy in Practice* (Oxford University Press, Oxford, 1990), pp. 73-100; Olof Petersson, *Medborgnas makt* (Carlssons, Estocolmo, 1989).

CUADRO II.S. *Participación sindical como porcentaje de la fuerza de trabajo*

Islandia	94
Suecia	90
Finlandia	80
Dinamarca	78
Bélgica	75
Noruega	66
Luxemburgo	60
Austria	59
Australia	55
Irlanda	55
Filipinas	55
Reino Unido	43
Italia	40
Nueva Zelanda	40
Alemania	39
Canadá	38
Grecia	35
Suiza	32
Holanda	29
Japón	29
Argentina	28
Singapur	16
España	16
Estados Unidos	16
Zimbabue	16
Sudáfrica	12
India	5

FUENTE: R. Bean (comp.), *International Labour Statistics* (Routledge, Londres, 1989).

un individuo cree que las estructuras "políticas" y los políticos, en oposición a las estructuras administrativas, son dignos de confianza. También participa en esta concepción de la confianza política, o su reverso del cinismo político, la idea de que los políticos toman en cuenta la opinión de los ciudadanos al tomar sus decisiones. Las implicaciones de este tipo de confianza para el desarrollo del poder administrativo son quizá más obvias que las implicaciones de la confianza social generalizada. Si la mayoría de la población, o incluso una minoría significativa, no confía en que el gobierno y los políticos son justos, honrados e imparciales, el gobierno tendrá grandes dificultades para gobernar el país. Las decisiones de un sistema político

en el que se confía muy poco resultan difíciles de aceptar como legítimas por la población. Siempre se supondrá que cierta clase de corrupción, engaño o favoritismo interviene en la decisión.

Al igual que en la dimensión social de la confianza, observamos una variación considerable entre las culturas por lo que toca al nivel de la confianza política. Almond y Verba presentan algunas pruebas directamente comparables sobre la distribución de este rasgo. Cuando se preguntó a los encuestados de los cinco países incluidos en su investigación si se creían capaces de influir sobre las regulaciones locales y nacionales, 75% de los estadounidenses y 62% de los encuestados británicos respondieron que podrían influir sobre las regulaciones nacionales, mientras que sólo 28% de los encuestados italianos creían que podrían ejercer tal influencia.⁸⁷ De igual modo, en un estudio de la socialización política en Francia, Holanda y los Estados Unidos, Abramson e Inglehart compararon la confianza expresada en el padre de un niño y en el jefe de Estado. En Holanda y los Estados Unidos, los niños confiaban ligeramente más en el funcionario político; en Francia, los niños confiaban mucho más en el padre que en el representante del sistema político.^s Una investigación más reciente ha revelado que los ciudadanos franceses confían en los políticos menos que en otros grupos, incluidos los funcionarios públicos (véase el cuadro II.9). En los países escandinavos y en los Países Bajos se han reportado también niveles elevados de confianza política, aunque también allí tales niveles parecen estar bajando.^e

Si los investigadores sociales descubrieron una variación significativa en los niveles de la confianza de los países desarrollados, las variaciones serían más extremas si se dispusiera de suficientes datos de las sociedades menos desarrolladas.^w Sin embargo, se puede obtener cierta indicación del nivel de la confianza prevaleciente por otros métodos. El hallazgo general es un nivel muy bajo de confianza en el gobierno de tales sociedades, y un sentimiento de que quienquiera que acepte un empleo gubernamental estará buscando sin excepción una ganancia personal." A su vez, esta actitud tiende a relacionarse con el predominio de los regímenes autoritarios en tales

⁸⁷ Almond y Verba, *Civic Culture*, op. cit.

⁸⁸ Paul R. Abramson y Ronald Inglehart, "The Development of Systemic Support in Four Western Democracies", *Comparative Political Studies*, 2, pp. 419-442.

⁸⁹ Véase K. A. Rovik, *Den "Syke" Stat* (Universitetsforlaget, Oslo, 1992).

⁹⁰ Véanse algunas pruebas en Geert Hofstede, *Culture's Consequences* (Sage, Beverly Hills, CA, 1980), pp. 115-118; AH Kazan, "Bureaucracy and Egalitarianism", *Public Administration Review* (Lahore), 22, 1984, pp. 19-40.

⁹¹ Keith Hart, "Kinship, Contract and Trust", en Diego Gambetta (comp.), *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations* (Basil Blackwell, Oxford, 1988).

CUADRO 11.9. *Confianza en los políticos en Francia*

¿Cree usted que la mayoría de los políticos son más honrados, menos honrados o igualmente honrados que:

	Más	Menos	Igual	No opina
Los banqueros	6	15	68	11
Los abogados	7	24	53	16
Los funcionarios públicos	4	42	37	17
Los industriales	6	24	52	18

FUENTE: CSA/Le Journal du Dimanche, 5 y 6 de abril, 1990.

sociedades, dado que otras formas de gobierno tendrían dificultades para obtener de los ciudadanos suficiente cumplimiento para actuar con eficiencia.

La confianza en el gobierno ha venido reduciéndose en la mayoría de los países industrializados desde la época en que Almond y Verba hicieron su investigación. En ninguna parte ha sido más drástica esa declinación que en los Estados Unidos, donde los traumas de la Guerra de Vietnam y de Watergate ocurrieron en tan breve tiempo. Por ejemplo, en respuesta a una pregunta sobre si podrían esperar que el gobierno de Washington hiciera lo correcto todo el tiempo, la mayor parte del tiempo, o sólo de vez en cuando, 77% de los estadounidenses contestó en 1964 que siempre o la mayor parte del tiempo. Para 1977, ese porcentaje había bajado a 32%. Examinando el problema desde otro ángulo, 22% de una muestra dijo en 1964 que no podía confiarse en que el gobierno hiciera lo correcto, mientras que en 1977 64% dijo que no podía confiarse en el gobierno incondicionalmente.⁹² La confianza en el gobierno se recuperó hasta cierto punto en los Estados Unidos durante la administración de Reagan, pero el escándalo de Irangate y el de la banca en el Congreso generaron nuevas bajas de la confianza en el gobierno expresada por los ciudadanos, de acuerdo con las encuestas de opinión pública. Por ejemplo, en 1993 sólo 24% del público pensaba que podía confiarse en que el gobierno hiciera lo debido.⁹³

También podemos examinar la confianza de los ciudadanos en su gobierno por la que expresen en las instituciones de ese gobierno, so-

⁹² "Opinion Roundup", *Public Opinion*, 1 (julio-agosto de 1978), p. 31.

⁹³ *The Public Perspective*, 4 (marzo-abril de 1993), p. 89; véase también Seymour Martin Lipset y William Schneider, *The Confidence Gap: Business, Labor and Government in the Public Mind*, ed. rev. (The Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1987), pp. 47-60.

bre todo las del poder ejecutivo. De las nueve grandes instituciones de la sociedad mencionadas en una encuesta de 1979, el poder ejecutivo ocupó el penúltimo lugar en la confianza del pueblo: sólo los sindicatos quedaron más abajo. En 1966, el poder ejecutivo había empatado el cuarto lugar. Algunas encuestas más recientes revelan un incremento en la posición relativa del poder ejecutivo, el que supera a la legislatura en la confianza de los ciudadanos. En 1991, cerca de 26% de los encuestados confiaba en el poder ejecutivo, mientras que sólo 18% confiaba en el Congreso.^v

Los Estados Unidos no son el único país cuyos ciudadanos se sienten escépticos acerca de su gobierno. Éste parece ser un fenómeno común en las democracias industrializadas, debido en parte tal vez a la (relativa) incapacidad de los gobiernos para alcanzar un elevado crecimiento económico y mejores condiciones sociales. Por ejemplo, mientras que 34% de una muestra de estadounidenses tenía poca o ninguna confianza en su servicio civil, 35% de una muestra británica dijo lo mismo. Más sorprendente aún es el hecho de que la cuarta parte de una muestra de Alemania Occidental expresara los mismos sentimientos negativos hacia su burocracia." Así pues, las culturas políticas cambian. Sin embargo, no está claro si los cambios de la última parte del siglo xx son una respuesta a corto plazo a hechos específicos o un cambio más fundamental en la evaluación del gobierno por parte de la población.

Aunque parece haber cierta pérdida de confianza en el gobierno, el vaso puede estar por lo menos medio lleno o medio vacío. Por ejemplo, la Comunidad Europea ha venido preguntando a los ciudadanos de sus países miembros cuán satisfechos están con el ejercicio de la democracia en sus países. ¿« El nivel medio?» de la satisfacción ("muy satisfecho" y "algo satisfecho") en toda la Comunidad llegó a 60% en 1989. Esto es significativamente mayor que el nivel de 1973 (47%, incluso con la adición de tres países (Grecia, Portugal y España) con niveles de satisfacción por debajo del promedio. Además, existen diferencias sustanciales entre los países; en 1989, la satisfacción con respecto a la democracia fluctuó entre 27% (Italia, el mismo nivel de 1973) y 82% (Luxemburgo). Es posible que no todos los ciudadanos estén satisfechos con la forma en que funciona su gobierno, pero

⁹⁴ *Tite Public Perspective*, 3 (noviembre-diciembre de 1992), p. 85.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 96. En un muestreo en Alemania Oriental, la mitad de los encuestados expresaron escasa confianza en el servicio civil.

⁹⁶ Comisión de la Comunidad Europea, *Euro-Barometer* (Comunidad Europea. Bruselas).

⁹⁷ Este promedio no está ponderado por la población; cada país cuenta como una observación.

parece existir una enorme reserva de apoyo popular para este conjunto de gobiernos.¹"

Confianza y administración

Hemos desarrollado dos dimensiones diferentes de la confianza: la confianza en los individuos y la confianza en el gobierno.² Estas dos dimensiones pueden interrelacionarse en una formación tipológica, como se indica en la gráfica n.2. En esta tipología, tratamos de explicar distintos niveles del poder político y del afecto de la población por la administración a partir de las posiciones ocupadas en las dos dimensiones de la confianza. Cuando hacemos alusión del poder político de la administración nos referimos al poder de toma de decisiones de la burocracia pública en relación con otros organismos tomadores de decisiones (por ejemplo, la legislatura) en el sistema político. Con el tiempo ha aumentado el poder de la administración para elaborar políticas públicas, pero a tasas diferentes en sociedades diferentes.

La segunda variable de esta tipología es el afecto que siente la población por la estructura administrativa. Puede ser difícil querer a un burócrata, a menos que se trate de un miembro de la familia inmediata. Sin embargo, hay algunos casos en que las orientaciones culturales hacia el aparato administrativo son por lo menos benignas, y quizás incluso positivas. Algunas poblaciones tienen en alta estima a la burocracia pública como una elite social tradicional. En otros casos, este afecto positivo puede ser sólo un respeto renuente a su competencia administrativa y técnica, pero sigue siendo una visión positiva de la administración.

La gráfica 11.2 no incluye todas las combinaciones posibles de las dos características dependientes de la tipología en nuestros pronósticos de resultados. Por el contrario, hemos optado por proteger, designando a dos de las celdillas como dotadas de un poder administrativo moderado. Sin embargo, esto es algo más que una mera protección y se relaciona con algunas características de los sistemas políticos y sociales en cuestión. En seguida examinaremos cada una

⁹⁸ Lo que es explicable. La mayoría de estos países han sido plenamente democráticos durante muchos años, y también otorgan a sus ciudadanos diversos **beneficios** del Estado benefactor.

⁹⁹ Existe también alguna bibliografía sobre la confianza en las organizaciones públicas por parte de sus trabajadores. Véase David G. Camevale y Barton Wechsler, "Trust in the Public Sector", *Administration and Society*, 23, 1992, pp. 471-494.

Confianza en otros

		Mucha	Poca
<i>Confianza política</i>	Alta	Poder administrativo bajo	Poder administrativo moderado (afecto positivo)
	Baja	Poder administrativo moderado (afecto negativo)	Poder administrativa alto

GRÁFICA n.2. *Relación de las dimensiones de la confianza social en el poder administrativo*

de las cuatro celdillas de esta tipología, tratando de explicar y justificar nuestro pronóstico.

La primera celdilla de la tipología contiene sociedades que tienen altos niveles de confianza interpersonal y de confianza en el gobierno. En estos casos esperaríamos encontrar las estructuras administrativas más débiles. En estos sistemas políticos, las ramas "políticas" normales del gobierno tienen un éxito razonable en el gobierno del país y tienden a mantener un fuerte control sobre sus prerrogativas de toma de decisiones. Estas ramas pueden elaborar y aplicar reglas sin una asistencia excesiva de su burocracia pública. Al mismo tiempo, al margen del gobierno existen organismos tomadores de decisiones que pueden desempeñar aceptablemente varias funciones reguladoras.

El Reino Unido es el ejemplo más obvio de una nación que encaja en esta categoría de gran confianza interpersonal y gran confianza política. Allí, el gabinete, y en menor medida el Parlamento, constituyen un eficaz organismo político de toma de decisiones.¹⁰⁰ Como lo señala Nordlinger, el nivel de la confianza política en este sistema es lo bastante elevado para otorgar a los tomadores de decisiones políticas gran margen de acción después de una elección.¹⁰¹ La población podrá ejercer así un control político directo sobre sus políticos elegidos sólo en el momento de una elección, aunque ha venido

¹⁰⁰ Geoffrey Marshall (comp.), *Ministerial Responsibility* (Oxford University Press, Oxford, 1989).

¹⁰¹ Erie Nordlinger, *The Working Class Tories* (University of California Press, Berkeley, CA, 1967).

umentando la importancia de varios mecanismos informales para la participación.¹⁰² Además, las organizaciones han sido tradicionalmente autorreguladas dentro de la sociedad. Es posible que el mejor ejemplo de la utilización de la autorregulación sea el muy bajo nivel de la injerencia del gobierno en la regulación de las disputas surgidas entre patrones y trabajadores. En diversas épocas, los gobiernos conservadores han propuesto e implantado alguna legislación laboral, pero incluso la que implantara el gobierno de Thatcher ha sido muy limitada en comparación con la de los Estados Unidos.

Esto no quiere decir que la burocracia británica sea enteramente pasiva y no participe en la elaboración de políticas. Ha habido gran interés por el papel de elaboración de políticas del servicio civil en la Gran Bretaña.¹⁰³ Sin embargo, al revés de lo que ocurre en otros sistemas políticos, el gabinete, y en menor medida al Parlamento, conservan facultades más que simbólicas sobre las acciones de los administradores. La tradición de un control parlamentario de los ministros ha tendido a impedir los derrocamientos por la autoridad burocrática experimentados en otros regímenes, como el de Francia. Además, el gobierno de Thatcher estaba manifiestamente preocupado por los poderes de la burocracia pública, y pudo imponer un mayor control político. Por tanto, el Reino Unido sigue siendo un sistema político que tiene un nivel relativamente bajo de poder y control administrativos.

En la celdilla opuesta estarían los países que no tienen altos niveles de confianza en el sistema político ni de confianza interpersonal. Entre los países industrializados, Francia e Italia (a pesar de su continuo cambio social) se aproximarían a esta categoría. En el cuadro n.10 puede verse cierta indicación del nivel de la confianza interpersonal en las democracias desarrolladas; los encuestados de estos dos países parecen desconfiar mucho de los demás. Esta caracterización correspondería también a gran número de países del Tercer Mundo, especialmente a los poseedores de una diversidad étnica que no han podido construir instituciones nacionales eficientes. Estas naciones tienen pocas o ninguna base para la construcción de organizaciones extragubernamentales eficaces que pudieran ser útiles en la regulación de algunos asuntos económicos o sociales. Varios investigadores han señalado la debilidad relativa de estas organizaciones en

¹⁰² A. F. Heath y Richard G. Topf. "Political Culture", en Jowell, Witherspoon y Brook (comps.), *British Social Attitudes*, op. cit.

¹⁰³ Kevin Theakston, *The Labour Party and Whitehall* (Routledge, Londres, 1992).

¹⁰⁴ Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search Of A New Bureaucracy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993).

CUADRO 11.10. *Niveles de la confianza interpersonal (J 1983)*

¿Diría usted que la mayoría de la gente es confiable, o que debe tenerse mucho cuidado al tratar con la gente?

	<i>La mayoría es confiable</i>	<i>No es confiable</i>	<i>No sabe</i>
Japón	37	55	8
Gran Bretaña	43	54	3
Irlanda	40	56	4
Francia	22	71	7
Bélgica	25	63	12
Alemania Occidental	26	58	16
Holanda	38	49	13
España	32	61	7
Dinamarca	46	44	10
Italia	25	72	3

FUENTE: Leisure Development Center Study, citado en E. H. Hastings y P. K. Hastings (cornps.), *Index to Intemational Public Opinion, 1982-1983* (Greenwood, Westport, CT, 1984).

Francia e Italia. Desde luego, estas sociedades no carecen de grupos de interés, pero los grupos existentes suelen estar fragmentados y actuar sobre todo como grupos de defensa. Además, carecen del firme compromiso normativo y político de sus miembros que es tan característico de los grupos de otras sociedades.

La capacidad de gobernación de los componentes *políticos* del gobierno de estas sociedades es relativamente débil, aunque los años de los gaullistas en Francia ciertamente fortalecieron el sistema. La política ha tendido a caracterizarse por la fragmentación, la lucha ideológica y el "bloqueo".¹⁰⁵ Estas dificultades derivan en parte de las mismas instituciones y en parte de los valores de las sociedades que destacan los papeles familiares e individuales antes que el papel del gobierno. En consecuencia, la población está menos dispuesta a aceptar los decretos gubernamentales que las necesidades de la familia o la guía del jefe local. En estos casos, es posible que la burocracia deba fortalecerse para llenar un vacío de poder en el sistema político. El país debe ser gobernado de cualquier modo, y el heredero lógico de los poderes ordinariamente ejercidos por el Parlamento o el poder ejecutivo es la burocracia.

¹⁰⁵ Michel Crozier, *La société bloquée* (Seuil, París, 1970).

Desafortunadamente, esta pauta tiende a reforzarse a sí misma. A medida que la burocracia recibe más poder para tomar decisiones, se refuerza la imagen popular del gobierno como autoritario e impersonal. Esto reduce más aún la legitimidad del sistema político ante los ojos de la población e impide que los organismos legislativos y ejecutivos sean eficientes elaborando reglas. Por lo tanto, un ciclo de dominación burocrática tiende a perpetuarse, siendo roto principalmente por "personalidades carismáticas" que son capaces de producir una acción política eficaz a través de los canales políticos normales o fuera de ellos.

Estos problemas de gobernación parecen particularmente marcados en los países del Tercer Mundo, incluso los que han venido haciendo progresos económicos, y en los países del antiguo bloque comunista. Las naciones nuevas suelen carecer de una confianza interpersonal entre la población y de confianza hacia el gobierno.¹⁰⁷ Esto se debe, a menudo, al predominio de las escisiones étnicas en la sociedad y al uso de grupos protectores y no de promoción. Cada segmento de la sociedad tiende a proteger sus intereses frente a todos los demás, en lugar de ofrecer otro medio para la toma de decisiones sociales. De igual modo, la prolongada historia de gobierno colonial y la ausencia de una infraestructura social y económica que suele asociarse al gobierno democrático han hecho de la burocracia y el ejército los dos lógicos contendientes por el poder en estas sociedades.¹⁰⁸

Además de ser la selección por eliminación, la burocracia y el ejército poseen algunas de las características de la modernidad que podrían calificarlas para la administración de las economías y las sociedades en desarrollo. Ambas instituciones suelen tener contactos relativamente extensos con las naciones más modernas y poseer valores y actitudes más semejantes a los del Estado moderno que a los de otras elites políticas. Así pues, como ocurre en Francia e Italia entre los países desarrollados, la burocracia del mundo subdesarrollado, cuando existe, llena un vacío de poder. Queda por saber si éste será un fenómeno continuo o si los países subdesarrollados podrán crear la confianza política e interpersonal que ha podido generar una gran parte del mundo desarrollado.

¹⁰⁷ S. Fortescue, "Soviet Bureaucracy and Civil Society", en D. Lovell, C. Kukathas y W. Maley (comps.), *The Transition [rom Socialism: State and Civil Society in Gorbachev's USSR]* (Longman Cheshire, Melbourne, 1991); véase también Norbert Lechner (comp.), *Cultura política y democratización* (Salesianos, Santiago de Chile, 1987).

¹⁰⁸ M. A. H. WalJis, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development* (Macmillan, Londres, 1989).

Veamos ahora los dos casos de grados de confianza variados. Estos países se han caracterizado por la posesión de niveles moderados de poder administrativo, pero difieren en el efecto de la población hacia el sistema administrativo. El primero es el caso de la pocaconfianza interpersonal y gran confianza hacia el gobierno. Esto parecería ser típico de las "democracias consociacionales" de los Países Bajos, Austria, Suiza y (antes) Líbano. En estas sociedades, una gran escisión entre grupos religiosos y lingüísticos genera escasos sentimientos de confianza interpersonal. Lorwin señala que en Bélgica

los flamencos saben poco de lo que piensan los valones. Los valones saben poco de lo que piensan los flamencos. Por lo tanto, los miembros de cada grupo tienden a ver y resentir a los miembros del otro grupo como un bloque sólido que se ha armado en su contra.¹⁰⁹

Ha habido aquí una modernización social considerable, pero en 1987 hubo conflictos políticos e incluso violencia por el idioma. De igual modo, la sociología política holandesa tradicionalmente hacía hincapié en la "pilarización" de su sociedad, ya que los tres grupos principales (protestantes, católicos y sin religión) se integraban verticalmente y tenían relativamente escaso contacto con los miembros de otras "familias".¹⁰⁹ Las comunicaciones masivas y la secularización han reducido sustancialmente este aislamiento, pero persiste cierta separación.¹¹⁰

Es obvio que estas sociedades tienen un potencial inherente para desarrollar el inmovilismo y el conflicto, que han sido característicos de los gobiernos de Francia e Italia. Afortunadamente, sin embargo, existe un sentimiento de confianza mutua bien desarrollado entre las elites de cada una de las "familias", así como un sentimiento general de confianza política hacia el gobierno. Así pues, a pesar de la integración vertical, el compromiso y la interacción a nivel de las elites permite que el sistema político sea eficiente. También puede funcionar sólo con un nivel moderado de poder administrativo. Los organismos legislativos están fragmentados en términos políticos, pero al mismo tiempo han formado gobiernos de coalición que cuentan con el apoyo continuo de la población. Este sentimiento de confianza y respeto al gobierno se expresa en los sentimientos ge-

¹⁰⁸ Val R. Lorwin, "Belgium", en Robert A. Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies* (Yale University Press, Nueva Haven, 1966). p. 174.

¹⁰⁹ Kenneth Gladdish, *Governing from the Center: Politics and Policymaking in the Netherlands* (Northern Illinois University Press, Dekalb, IL, 1991). pp. 33-48.

¹¹⁰ H. J. G. A. van Mierlo, "Depillarisation and the Decline of Consociationalism in the Netherlands, 1970-1985", *West European Politics*, 9, 1986. pp. 97-119.

neralmente positivos de la población hacia las estructuras administrativas.

El último conjunto de naciones es el de las que tienen relativamente poca confianza en el sistema político pero altos niveles de confianza interpersonal. Ésta parece darse en los Estados Unidos. La cultura política del país ha preferido tradicionalmente la acción individual y grupal a la acción gubernamental.¹¹ Muchas funciones que podrían ser realizadas por el gobierno, o por lo menos con una extensa intervención gubernamental, se realizan todavía privadamente en los Estados Unidos. El ejemplo más notable en este caso es el de la atención médica, aunque otras profesiones y ocupaciones han conservado también el derecho de administrar sus propios asuntos y tomar decisiones que en otras sociedades se considerarían reservadas al sector público. Sin embargo, las encuestas han revelado que los estadounidenses esperan por lo menos un trato justo del sistema político, aunque esta expectativa no es tan fuerte como en el Reino Unido. Además, cuando se compara con los niveles de la confianza interpersonal, el gobierno ocupa un lugar muy secundario. Así pues, si usamos el nivel de la confianza interpersonal como nivel esperado de la confianza, concluiremos que el nivel de la confianza en el gobierno es bajo y está bajando más aún.

¿Cuáles son las consecuencias de esta situación para el poder administrativo? En primer lugar, es de esperar un nivel moderado del poder administrativo. El empleo de organizaciones no gubernamentales en diversas tareas de regulación disminuye la carga de trabajo de la Administración; al mismo tiempo, la imagen relativamente mala de los brazos políticos del gobierno hace que muchas cuestiones se decidan en una forma administrativa antes que política. Las ramas políticas de los gobiernos tienden a estar tan oprimidas por frenos y equilibrios que la burocracia debe llenar de nuevo una especie de vacío en la toma de decisiones. Esto es evidente en el uso generalizado de regulaciones expedidas por la burocracia en lugar de otras legislaciones, y en las dificultades que han afrontado algunos presidentes cuando tratan de controlar a los administradores a quienes nominalmente dominan. Pero aun con los poderes relativos de la burocracia pública, es negativa la opinión general de los estadounidenses acerca de la burocracia. Los estadounidenses pueden sentir cierto respeto por algunos administradores, pero el tema dominante de la cultura se pone de manifiesto en las triunfantes campañas presidenciales de

¹¹¹ Robert N. Bellah, *Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life* (University of California Press, Berkeley, CA, 1985).

Jimmy Carter y Ronald Reagan, ambas centradas en gran medida en los ataques a Washington y la burocracia pública.

En resumen, una tipología relativamente sencilla de las variaciones observadas en los niveles de confianza de la población hacia dos objetos sociales diferentes -los individuos y el gobierno- puede ayudar a explicar las diferencias existentes en el grado del poder administrativo en los gobiernos modernos. Esta tipología y sus conclusiones son obviamente simplificaciones de una realidad compleja. Otros factores culturales y políticos deberán tomarse en cuenta en la explicación final o el pronóstico del poder administrativo. Sin embargo, la correspondencia relativamente fuerte entre los pronósticos de la tipología y este análisis descriptivo de los sistemas políticos representativos da cierta credibilidad a las relaciones postuladas.

LA CULTURA Y LA GERENCIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES

Hasta este momento hemos venido examinando la relación existente entre la cultura social y política y el papel prescrito para la burocracia pública; es decir, hemos considerado lo que hace la burocracia dentro del sistema político, y no la forma como realiza esas tareas. A continuación examinaremos el impacto de la cultura sobre la administración interna de organizaciones complejas, un tema difícil que requeriría varios volúmenes por sí solo. En este caso nos limitaremos a dos aspectos: la relación existente entre superiores y subordinados en una organización, y el sesgo cultural de la motivación de los trabajadores. Como en la mayoría de los casos, nos interesan especialmente los efectos de estas prácticas de la gerencia interna sobre las políticas de la organización pública.

Cultura y autoridad

La definición y la aceptación de la autoridad de un individuo por otro dependen de la cultura y de la sociedad. Como en casi todos los valores culturales, existen interpretaciones individuales de la norma, de modo que hay variaciones individuales, pero surgen ciertas normas modales. El uso de la autoridad impersonal y "racional-legal" como medio de control de los individuos, según se sugiere en los modelos formales de la administración burocrática, es un concepto determinado por la cultura. Está estrechamente ligado a las pautas socioculturales del Occidente, e incluso a una parte más bien pequeña del pensamiento occidental. El éxito de esta estrategia gerencial requie-

riría el apoyo de una sociedad generalmente jerárquica y burocrática. Una cultura que destaque las virtudes del individualismo y la igualdad personal tendría dificultades para aceptar tal sistema de administración personal.

Weber ha presentado el análisis clásico de las fuentes de la autoridad en la sociedad. U- Lo mismo puede decirse de las pautas de la autoridad en las organizaciones. Weber sostuvo que la autoridad tiene tres fuentes: la tradición, la personalidad carismática y la racionalidad. Se supone que la primera de estas fuentes caracteriza a las sociedades más tradicionales. La autoridad ejercida por un individuo en el gobierno o en una organización privada (aunque pocas organizaciones privadas existirían en una sociedad tradicional) se derivaría de la posición que ocupe el individuo en la jerarquía tradicional de la sociedad. Esta jerarquía puede ser ordenada por alguna conexión presuntamente divina, o puede depender de la propiedad, pero la fuente de la autoridad no está expuesta a ningún desafío racional. La autoridad carismática es una variedad transicional de la autoridad. La fuente de la autoridad es la fuerza de la personalidad del individuo. Weber habló de la autoridad carismática en términos de liderazgo social, pero la misma categoría podría aplicarse a los líderes de organizaciones que fueron capaces de generar respeto y obediencia por la fuerza de sus personalidades individuales. Weber observa que el carisma tiende a institucionalizarse con el paso del tiempo y a convertirse en una autoridad racional-legal. En la tercera clase de autoridad, el individuo acepta voluntariamente la autoridad del superior a causa de la jerarquía de la organización o la sociedad. Por tanto, si un individuo ocupa una posición superior dentro de la organización, ello basta para darle autoridad. Como dice Simon, el subordinado otorga voluntariamente el beneficio de la duda y acepta las órdenes del superior.¹¹³

Buena parte del pensamiento gerencial aún está ligada a esta concepción weberiana de la autoridad racional-legal y del derecho del superior a mandar al subordinado. Afortunada o desafortunadamente, la mayor parte de la gerencia en la vida real no depende de esas líneas claras de autoridad y obediencia. En su estudio del modelo de la burocracia de Weber, Page señala el papel de la negociación y el poder informal incluso en lo que se supone que es el prototipo de la burocracia pública weberiana (Alemania),¹¹⁴ Los intentos de la ad-

¹¹² Herbert Simon, *Administrative Behavior* (Free Press, Nueva York, 1947).

¹¹³ Gerth y Milis, *Weber, op. cit.*, pp. 295 ss.

¹¹⁴ Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power: A Comparative Analysis*, 2a. ed. (Harvester, Nueva York, 1992).

ministración jerárquica son cada vez menos prácticos, y esto parecería ser una de las causas principales del descontento en la mayoría de las grandes organizaciones del mundo occidental en la actualidad. Los valores culturales de estas sociedades han cambiado marcadamente en favor del derecho personal a decidir el propio futuro. Los trabajadores, en particular los más jóvenes, están buscando una mayor participación en la toma de decisiones. Este deseo se ha expresado, en gran medida, en la administración de empresas industriales, pero podría decirse algo similar de las organizaciones públicas. Los estratos inferiores de estas organizaciones están buscando también nuevas formas de administración que faciliten la participación de los afectados por las decisiones. Además, sus superiores en la organización (si ese término sigue teniendo gran significado) apoyan a menudo una gerencia más participativa. En algunos gobiernos se han iniciado grandes programas de reforma administrativa, como el PS2000 en Canadá, a fin de promover la mayor participación de los trabajadores.¹¹⁵ A menudo se piensa que esta participación incluye a los clientes y a los niveles inferiores de la administración.

Otro desafío a la autoridad jerárquica proviene de los conocimientos. La atracción de la tecnología y los conocimientos tienen en la sociedad moderna efectos casi hipnóticos. El conocimiento del experto se ha convertido en una base nueva del carisma para los líderes de una organización. El problema es que esta fuente de autoridad entra a menudo en conflicto con la base racional-legal de la autoridad. Victor Thompson ha sostenido que esta divergencia entre el conocimiento experto y la autoridad formal es el problema fundamental de las organizaciones modernas.¹¹⁶ "La autoridad se concentra en la cima de la pirámide organizacional, mientras que el conocimiento experto se concentra en la parte inferior. Son obvios los conflictos intrínsecos en tal situación. En las organizaciones públicas, el conocimiento experto a menudo no es sólo técnico, sino que consiste también en el conocimiento directo de la clientela y sus problemas, un conocimiento que no consideran importante los ocupantes de los niveles superiores de la organización. El conflicto sobre el conocimiento y los valores es virtualmente inevitable en tal situación.

Los problemas de la autoridad y la gerencia son diferentes en las naciones subdesarrolladas. En muchos de estos casos, la aceptación de la jerarquía y de la autoridad racional-legal es formalista en el mejor de los casos. Esta pauta de autoridad entra en conflicto con una

¹¹⁵ *Public Service 2000: The Renewal of the Public Service in Canada* (Privy Council Office, Ottawa, 1990).

¹¹⁶ Víctor Thompson, *Modern Organizations* (Knopf, Nueva York, 1961).

base de autoridad tradicional que persiste en la mayoría de las demás relaciones. Incluso en el gobierno colonial, la estructura de la autoridad tradicional era tomada por la potencia colonial para sus propios fines.¹¹⁷ y los esfuerzos subsecuentes por modernizarse han impuesto nuevas tensiones a las estructuras de poder tradicionales. En muchos casos, la ideología de la modernización ha requerido la destrucción o la anulación de los sistemas de autoridad más antiguos. El debilitamiento de estos sistemas de autoridad ha creado un vacío difícil de ocupar sobre la base de la autoridad racional-legal. Así pues, las instituciones modernas pueden servir a menudo como tenue disfraz de la práctica tradicional. Además, los líderes carismáticos han aportado otra fuente de autoridad importante para el gobierno en su conjunto y para las burocracias públicas.

Sin embargo, es justo reconocer que no sólo las estructuras administrativas de los países del Tercer Mundo contienen vestigios de la autoridad tradicional y carismática. La actuación de muchas "agencias centrales" de los países desarrollados se basa en la jefatura personal de un líder individual.¹¹⁸ Los individuos siguen formando parte de tales organizaciones mientras tengan confianza en la persona que ocupa la posición ejecutiva -el presidente, el primer ministro, el director, etc.-, y mientras reciban la confianza de ellos. Las organizaciones dotadas de esta autoridad personal constituyen un componente pequeño pero crucial de las estructuras administrativas de la mayoría de los países. Además, la importancia de estas organizaciones podría ir en aumento porque los líderes políticos se sienten frustrados con las organizaciones de carrera existentes y demandan formas para salirse de ese molde.

Cultura y motivación

¿Cómo motivar a los trabajadores para que se unan a una organización y luego produzcan resultados? Hasta cierto punto, esto forma parte de la cuestión previa de la autoridad, pues Weber tendía a suponer que la autoridad era por sí misma una motivación suficiente para la actuación.¹¹⁹ Más allá de esta expectativa aparentemente

¹¹⁷ Esto se aplicaba particularmente a la administración colonial británica en África. Véase L. Rubin y B. Weinstein, *Introduction to African Politics* (Praeger, Nueva York, 1974), pp. 34-41.

¹¹⁸ Colin Campbell y George Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies* (Macmillan of Canada, Toronto, 1979).

¹¹⁹ Gerth y Mills, *Weber. op. cit.*, pp. 199-202.

ingenua, ¿cómo podrá el gerente de una organización pública hacer que sus subordinados desempeñen sus tareas con eficacia? Las respuestas varían desde el uso de la coerción física, real o amenazada, hasta la participación de los trabajadores en la toma de decisiones. En cada caso, la elección de la estrategia motivacional depende hasta cierto punto de la cultura de la sociedad. En general, podemos considerar cuatro técnicas motivacionales básicas que están a disposición de los gerentes. La primera técnica, si podemos otorgar ese título eufemístico, es la de la coerción. Afortunadamente, el mundo contemporáneo ha dejado atrás en gran medida el periodo en que podía usarse la coerción directa para obtener el cumplimiento organizacional. Sin embargo, el uso de la coerción indirecta o implícita todavía es una técnica utilizada activamente. La coerción es raras veces física, pero incluye otros tipos de privaciones para el empleado. En particular, incluye la pérdida de prestigio, de posición, y la aceptación de la pérdida del cargo o el despido. Los diarios publican historias de la deportación de administradores degradados al equivalente funcional de Siberia en el país (por ejemplo, Cut Bank, Montana, para el FBI en los Estados Unidos). Esta reubicación es ciertamente mejor que una flagelación pública en opinión de la mayoría de la gente, pero sigue siendo un severo castigo en términos físicos y psicológicos.

Una forma un poco más sutil de la coerción es el uso de doctrinas ideológicas o religiosas como fuerza motivadora. Es posible que los dos ejemplos más famosos de esto sean la ética protestante y los pensamientos del presidente Mao. La anterior doctrina religiosa e ideológica ha sido citada como una de las razones principales para el desarrollo de la sociedad industrial occidental.¹²⁰ Equiparando el éxito en la actividad o profesión con la salvación, la ética protestante constituyó una importante fuerza motivadora del crecimiento de la actividad económica y el comercio de Occidente. Aun ahora, cuando se ha desvanecido la creencia directa de una correlación entre el éxito y la elección divina, la cultura de Occidente se ha visto tan influida por esta doctrina que el éxito se valúa como un bien en sí mismo. Más recientemente, el fundamentalismo musulmán ha desempeñado un papel similar en la motivación del comportamiento político y social en varios países del Medio Oriente, particularmente en Irán. Los pensamientos del presidente Mao, aunque menos difundidos, constituyen quizá el mejor ejemplo del uso de una ideología secular como

¹²⁰ Max Weber, *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (Allen and Unwin, Londres, 1930); R. H. Tawney, *Religion and the Rise of Capitalism* (Harcourt, Brace, Nueva York, 1926).

fuerza motivadora. Las exhortaciones al progreso, al desarrollo y a la producción eficiente por medio de esta ideología constituyeron un factor importante, si no decisivo, para el desarrollo económico de China, a pesar de las ineficiencias económicas dictadas por la doctrina. En forma más personal, el deseo de aplicar los pensamientos de Mao, y de agradarlo a él y al pueblo de China, fue instrumento importante de la motivación individual. Como ocurriera con la ética protestante, el individuo ha interiorizado la amenaza de la coerción. Los sacrificios del individuo son a menudo internos, de modo que las presiones personales para el cumplimiento constituyen la mayor motivación para el individuo. Por tanto, es posible que los pensamientos del presidente Mao hayan sido una importante fase de transición entre la China antigua y una China nueva que a veces parece estar operando más de acuerdo con los ideales de la ética protestante que con los de Mao.¹²¹

El uso de la ideología y la religión puede ser a la vez un instrumento de motivación muy caro y muy barato. Por una parte, una vez que la población acepta la ideología, se requiere la manipulación de símbolos para que tal ideología sea eficaz. Este método es menos caro que el pago de dinero a la gente para motivarla o involucrarla en la toma de decisiones. Así pues, como ocurre con cualquier instrumento cultural, la ideología de una sociedad (o de una organización) ofrece un conjunto de símbolos que pueden manipular quienes están en el poder. La ideología también exige un conjunto de sacrificios psicológicos para el individuo que no cumpla con la ideología. Por lo menos psicológicamente, la manipulación de símbolos puede constituir algo semejante a la coerción. La ideología utilizada como medio de motivación se encarece cuando restringe las formas de acción disponibles para la organización. Una de las características definitorias de una ideología es el hecho de que prescribe y proscribire acciones para individuos y grupos que a su vez limitan la flexibilidad de la acción para la organización y la sociedad. Los líderes políticos han sido muy hábiles para justificar virtualmente cualquier política en términos de la ideología dominante, pero esto resulta costoso en términos del tiempo requerido y del probable debilitamiento del compromiso de algunos individuos. Se afrontan los mismos tipos de problemas cuando se trata de cambiar una ideología para adecuarla a condiciones sociales cambiantes. Así pues, una ideología puede ser Un método mo-

¹²¹ Kenneth Liberthal y Michel Oksenberg, *Policymaking in China: Leaders, Structures and Processes* (Princeton University Press, Princeton, 1988); P. Christopher Earley, "Social Loafing and Collectivism: A Comparison of the United States and the People's Republic of China", *Administrative Science Quarterly*, 34, 1989, pp. 565-581.

tivacional muy poco costoso a corto plazo, pero imponer diversos costos a largo plazo. En consecuencia, la evaluación racional de los beneficios netos de esta estrategia motivacional depende del descuento que se asigne a los costos a largo plazo y del nivel de las demandas a corto plazo.

La tercera técnica motivacional a disposición de los administradores es la remuneración monetaria. Es probable que el concepto prevaeciente de la administración en las sociedades occidentales haya sido la idea de que las remuneraciones monetarias constituyen un incentivo suficiente para obtener el cumplimiento de los trabajadores en lo referente a las demandas de la organización. La importancia del dinero como instrumento gerencial y motivacional reside en el hecho de que en muchos sentidos constituye el medio más barato de motivación, sobre todo en las organizaciones administrativas. El "producto" principal no son bienes y servicios, sino decisiones. Si se puede motivar a la mayoría de los trabajadores por medio de cheques de paga, se eliminaría la necesidad de permitir su participación en la toma de decisiones, lo que otorgará a los tomadores de decisiones un margen de acción mayor que el observado en los sistemas de administración ideológicos o de participación. Este tipo de motivación fue un supuesto importante del tipo ideal de la burocracia de Weber, el que hace de la burocracia un instrumento virtualmente neutral que los administradores pueden utilizar casi para cualquier propósito. Este supuesto es obviamente exagerado, pero el margen que obtienen los administradores mediante la motivación monetaria constituye una consideración importante para cualquier gerente. Sin embargo, es probable que la elección sea cultural, antes que individual.

La cuestión del margen en la toma de decisiones nos lleva a la cuarta fuente motivacional: la participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la organización. En algunos países se ha desarrollado especialmente la participación de los trabajadores, como ocurría en la antigua Yugoslavia y hasta cierto punto en China.¹²² Sin embargo, parece ser que este método gerencial ha variado con el tiempo, más que entre las culturas, y generalmente se le considera producto de la sociedad "posindustrial" o "posbienestar". En general, este método gerencial utiliza la capacidad de los trabajadores para percibir que tienen un control mayor sobre sus vidas y su trabajo como medio de motivación. Los estudios de la motivación han demostrado que la fuente más importante de motivación para los empleados profesionales y de oficina es la capacidad de los individuos de percibir

¹²² Wen-fang Tang, "Workplace Democracy in Chinese Local Industries", *American Journal of Political Science*, 39, 1993, pp. 920-924.

que están haciendo algo importante, así como la capacidad para sentir que pueden controlar lo que les ocurrirá en sus empleos. Dado el nivel de educación y capacitación que se requiere de la mayoría de los empleados administrativos, es de esperarse el mismo tipo de estructura motivacional entre los administradores. Además, la ideología de la participación al parecer está aumentando su importancia a medida que un número creciente de los trabajadores de todos los niveles de la administración exigen tener influencia sobre las decisiones que los afecten. Este desarrollo está en obvia contradicción con el modelo burocrático de tipo ideal y con un importante cuerpo bibliográfico de la gerencia pública que hace hincapié en la importancia del control ejecutivo y la obligación de liderazgo que tienen los superiores.

Un aspecto interesante de esta mayor demanda de participación en la toma de decisiones es el hecho de que se ha generalizado no sólo entre los administradores sino también entre los clientes de la administración. En consecuencia, los gerentes deben tomar en cuenta una fuerza nueva, pensando en la motivación de los clientes de la organización para obtener su obediencia, del mismo modo que deben pensar en la motivación de los trabajadores. Los incentivos de la obediencia no son sólo de la variedad monetaria (de prestación de servicios), sino que ahora incluyen también la participación en la toma de decisiones. En algunos casos, esta participación se extiende a la coproducción del servicio, como ocurre, por ejemplo, con la administración de la vivienda pública por los inquilinos.^m Algunos de los métodos que ahora se consideran necesarios para hacer más eficientes y eficaces los servicios gubernamentales, tales como el reciclaje de los desechos y la vigilancia por los vecinos, un alto grado de participación del público.¹²⁴

Tanto en el caso de los trabajadores como en el de los clientes, la participación es un medio caro para obtener la obediencia organizacional, ya que reduce el margen de acción de un administrador, y puede dar poco a cambio. Al revés de lo que ocurre con una ideología que pueda usarse fácilmente en tiempos "normales" para satisfacer a los empleados, la participación requiere una redefinición constante de métodos y prioridades. Como en el caso del cambio ideológico, estos tipos de cambios son generalmente muy costosos para la organización en términos del tiempo perdido y de los costos personales

¹²³ Véase Richard Hula, "Alternative Management Strategies in Public Housing", en William T. Gormley, Jr. (comp.), *Privatization and Its Alternatives* (University of Wisconsin Press, Madison, WI, 1991).

¹²⁴ Por supuesto, los clientes de estos tipos de servicios son a menudo de clase media, y generalmente más eficientes y dotados de habilidad organizacional que los clientes de la mayoría de los programas de servicio social.

para los perdedores en la lucha por las metas organizacionales. En las organizaciones públicas, el cambio de metas también incluye una redefinición de algunos aspectos de la política pública que podrían requerir negociaciones de otras instituciones políticas. Las pérdidas experimentales en la continuidad de los programas, en la revisión de las prioridades y en la modificación personal de las prioridades del trabajo hacen que conceder participación sea un medio de motivación excesivamente caro. Sin embargo, en algunos casos puede ser éste el único buen medio de motivación.

Los trabajadores sindicalizados buscan cada vez con mayor ahínco la negociación de medios para incrementar su participación en la toma de decisiones de las plantas; algunos países, como Alemania Occidental, han desarrollado mecanismos eficaces para la coadministración de las empresas.¹²⁵ Los profesores y otros profesionales que trabajan en el sector público exigen que su juicio profesional sea tomado en cuenta en la elaboración de las políticas públicas. Incluso en las épocas de dificultades económicas debemos esperar que las negociaciones laborales se ocupen del problema de la participación tanto como de los salarios, y es posible que una mayor participación se convierta en una alternativa al incremento de las remuneraciones financieras.

No debemos ser totalmente negativos acerca del uso de la participación en las decisiones como un instrumento motivacional para los empleados de una organización. En materia de valores humanos, éste probablemente sea el mejor medio para la gerencia. Además, puede ser un instrumento para la resolución del dilema de Thompson acerca de la mala ubicación relativa de los conocimientos y la autoridad dentro de las organizaciones.¹²⁶ La mayor participación de los trabajadores (y de los clientes) puede reducir todos los monopolios de información dentro de la organización, de modo que los administradores sepan lo que está ocurriendo realmente. A corto plazo, este instrumento de la administración ha tenido éxito, pero a largo plazo no se han determinado todavía sus efectos. La participación con escaso cambio real en las circunstancias de los participantes podría ser una experiencia enajenante, ya que el trabajador también debe invertir más en la organización. Sin embargo, dado el carácter de la cultura contemporánea, ya no pueden rechazarse las demandas de participación.

Hasta aquí hemos evitado la idea tradicional de que la motivación del empleado público es sólo o principalmente la de servir al interés

¹²⁵ S. Pejovich, *The Codetermination Movement in the West; Labor Participation in the Management of Business Firms* (Lexington Books, Lexington, MA, 1978).

¹²⁶ Thompson, *Modern Organizations*, *op. cit.*

público. Con ello no se ha querido denigrar el antiguo servicio de gran número de personas dedicadas que trabajan en la burocracia pública.¹²⁷ Por el contrario, creemos que la mayoría de los individuos de las organizaciones públicas tienen una estructura motivacional apenas diferente de la de quienes trabajan en otros tipos de organizaciones (aunque quizá difieran en sus estructuras de valores). Por lo tanto, el concepto de servicio público se clasificaría analíticamente como una más de las numerosas convicciones culturales o ideológicas que han motivado la participación en las organizaciones.

RESUMEN

En este capítulo hemos tratado de mostrar la influencia de las pautas de la cultura política y los valores culturales generales sobre la operación del sistema administrativo. Hemos examinado esta influencia en la medida en que afecta no sólo los productos del sistema administrativo sino también la administración interna de las organizaciones. En ambos casos, vemos que la cultura ejerce un impacto significativo sobre la actuación de la administración pública. Desafortunadamente, esta evaluación no pudo pasar de un nivel impresionista, dada la carencia de muchos datos sólidos sobre estas relaciones. Uno de los problemas principales del concepto de cultura, y especialmente de cultura política, es que en general tiende a ser un concepto vago que se puede retorcer para incluir virtualmente cualquier cosa que desee el investigador. Hemos presentado los datos en la forma menos sesgada posible. Pero somos producto de nuestra propia cultura y vemos el mundo desde nuestras propias perspectivas. Resulta difícil, si no imposible, librarse de los imperativos de una cultura que se nos ha enseñado desde que nacimos. Todo progreso importante en el campo de la relación de los valores culturales con sus efectos sobre la administración (u otros aspectos de la política) debe provenir de una delimitación empírica más completa de la cultura y un examen de sus dimensiones. Esperamos que este análisis sea un avance hacia el examen de los efectos potenciales y probables de la cultura, de modo que un análisis empírico mejor informado pueda verificar estos efectos.

¹²⁷ En el capítulo IV examinaremos el papel del servicio público como incentivo para el reclutamiento y la retención de los funcionarios públicos.

III. LA CONTRATACIÓN DE LOS ADMINISTRADORES PÚBLICOS

ANTES de que alguien pueda lograr algún avance hacia la administración de un programa público, el sistema político deberá reunir y adiestrar a un grupo de administradores públicos. Esta es una cuestión de sentido común, pero sólo señala la importancia de la contratación en el estudio de la administración pública. Para poder decir lo que hará una oficina pública, debemos tener primero alguna idea de quién lo hará y cuáles propósitos -públicos o personales- perseguirá. Al revés de lo que ocurre con los supuestos anteriores acerca de la gerencia organizacional, como la conceptualización del tipo ideal de Weber del burócrata o la escuela de la administración científica de Taylor, los que ocupan los puestos organizacionales no son partes intercambiables.¹ Esto se entiende generalmente en el caso de los líderes políticos partidistas tales como los presidentes y los primeros ministros, pero a menudo no se supone que los burócratas se vean influidos por las mismas características ideológicas y de personalidad que supuestamente afectan a los líderes políticos.

Los burócratas, al igual que cualquier otra elite política, llevan a sus empleos un conjunto de valores, predisposiciones y rutinas de operación que afectan grandemente la calidad de su actuación en el contexto burocrático, así como el tipo de decisiones que toman.² Algunas de estas predisposiciones se derivan de sus antecedentes sociales, étnicos y económicos. Otras premisas de la decisión se derivan de la preparación académica y profesional de los funcionarios públicos. Otras influencias derivan de las experiencias de trabajo de estos empleados, dentro y fuera del sector público. Por lo tanto, es muy importante entender cómo seleccionan los gobiernos a sus empleados, y cuáles miembros de las sociedades aspiran a trabajar para el gobierno y por qué.

Debemos destacar de nuevo que los administradores públicos,

¹ Max Weber, "Bureaucracy", en H. H. Gerth y C. Wright Mills, *From Max Weber; Essays in Sociology* (Oxford University Press, Nueva York, 1964), pp. 196-244; Frederick W. Taylor, *Principles and Methods Of Scientific Management* (Harper, Nueva York, 1911).

² Robert D. Putnam, "The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe", *British Journal Of Political Science*, 3, 1973, pp. 275-290; Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981).

incluso los ocupantes de niveles relativamente bajos en la jerarquía organizacional, son tomadores de decisiones. La historia proverbial del juez que desayunaba al mismo tiempo que sentenciaba a muerte al acusado puede ser aplicable, aunque en situaciones menos extremas, a miles de administradores que deciden sobre miles de peticiones o demandas de servicios gubernamentales cada día. En este capítulo examinaremos la forma en que los gobiernos seleccionan a los administradores, así como la forma en que reducen el conjunto de los resultados posibles del proceso de elaboración de políticas públicas.

MÉRITO CONTRA PATRONAZGO

Varios temas en conflicto han dominado la discusión de la contratación administrativa. El primero ha sido la búsqueda de eficiencia mediante la contratación por méritos. Una de las características definitorias del modelo de la burocracia de Weber era que los funcionarios públicos deberían seleccionarse por las normas del desempeño y el mérito, no por criterios de adscripción como la casta, la raza, la clase o el idioma. A esto se le ha llamado la selección por la "competencia neutral.³ Por lo tanto, las normas utilizadas en la selección del personal podrían ser su adiestramiento, sus conocimientos y experiencia para ciertos puestos identificados en la burocracia o su competencia general y capacidades intelectuales. En ambos casos, el supuesto subyacente es que la burocracia debe ser capaz de contratar al mejor personal posible, y la contratación por méritos es el instrumento lógico para llenar los puestos vacantes con el personal más calificado.

Sin embargo, deberá recordarse que los criterios adscriptivos pueden ser importantes en algunos casos, para alcanzar los propósitos de la organización. Una organización que debe ofrecer servicios a los miembros de comunidades minoritarias podrá actuar mejor si utiliza un gran número de empleados de las minorías que estén en contacto con la comunidad, en lugar de utilizar a los miembros de la comunidad dominante. La idea del "mérito" en el cargo público es más compleja de lo que suele creerse; la raza, el credo, el color y el género de los empleados públicos pueden ser importantes para determinar la eficiencia de los servicios gubernamentales.⁴ A medida que la etni-

³ Herbert Kaufman, "Emerging Conflicts in the Doctrine of Public Administration", *American Political Science Review*, 50, 1956, pp. 1059-1073.

⁴ Incluso en Sudáfrica se han puesto en la agenda las cuestiones de las iguales oportunidades de empleo y la acción afirmativa en el sector público. Véase el número especial de SAIPA (Instituto Sudafricano de Administración Pública), 27, 1992.

cidad, el género y otros criterios adscriptivos se vuelven divisores más dominantes dentro de la política de los países industrializados y de los países en desarrollo, los problemas de la representatividad de acuerdo con tales dimensiones tenderán a ser más cruciales aun en el futuro.

En términos del desarrollo económico, un segundo impulso para la adopción del reclutamiento por méritos era el deseo de aislar la designación de funcionarios administrativos del patronazgo político, requiriendo calificaciones de mérito." Por consiguiente, además de erradicar las desigualdades y las posibles ineficiencias de la contratación adscriptiva, las reformas del servicio civil para introducir los méritos trataban de erradicar las ineficiencias y el favoritismo de la designación política. Sin embargo, por atractiva que sea la idea de emplear a la mejor persona posible para cada puesto del servicio público, desde el punto de vista de la aplicación de las normas del desempeño de una sociedad moderna, y quizá desde el punto de vista del logro de nuevas metas de igualdad social en una sociedad en desarrollo, la contratación por méritos podría generar algunas ineficiencias importantes.

Las ineficiencias potenciales de la contratación por méritos pueden ser especialmente visibles cuando se comparan con la otra alternativa: la designación política. La contratación por méritos parece implicar la concepción más mecanicista de los administradores o los burócratas como administradores de programas libres de valores que supervisan las políticas públicas, cualesquiera que sean sus intenciones o sus impactos sobre la sociedad. Se supone que sus elecciones se guían por criterios técnicos suficientes y que la adopción de un programa o su rechazo ejercen escasa influencia sobre el comportamiento. Esta concepción del administrador no corresponde a la realidad. Las personas seleccionadas mediante un sistema de botín estaban por lo menos mejor dispuestas hacia los programas del partido político en el poder que las designadas por el sistema de méritos, supuestamente neutrales, que podrían mostrarse hostiles hacia cierto programa. Una burocracia comprometida requiere que los designados políticos sean seleccionados mediante alguna combinación de disposición política y talento administrativo y no sólo por su predisposición política. Por lo tanto, una "competencia sensible" puede ser más importante que la "competencia neutral" para asegurar el buen cumplimiento de las tareas gubernamentales.

⁵ Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils* (University of Illinois Press, Urbana, IL, 1968); Jane Caplan, "Professions as Vocation: The German Civil Service", en G. Cocks y K. Jarusch, *German Professions, 1800-1950* (Oxford University Press, Oxford, 1990).

Por supuesto, esta controversia de la designación política o la designación por méritos es cuestión de grado. Virtualmente todos los sistemas políticos tienen cierto nivel en que las designaciones son claramente políticas -con frecuencia llamadas posiciones de "elaboración de políticas"- y también tienen empleos que se ocupan en forma relativamente rutinaria por alguna especie de sistema de méritos. Por tanto, el problema consiste en saber hasta cuál nivel de la escala de la jerarquía administrativa podrán hacerse designaciones por méritos, o por lo menos no abiertamente políticas, o hasta dónde llegan los límites de las designaciones políticas. Las diferencias observadas entre los Estados Unidos y el Reino Unido ilustran el margen que puede existir. Un presidente de los Estados Unidos puede nombrar a cerca de tres mil personas para ciertos puestos, y entre un funcionario público de carrera y el secretario de gabinete pueden mediar cuatro o cinco estratos de designados políticos. En el Reino Unido, cada ministerio tiene pocos designados políticos fuera del ministro o secretario de Estado -el número mayor lo tiene ahora la Tesorería, con seis designaciones-, pero aun entonces la mayor separación entre los líderes políticos y los jefes administrativos ocurre entre el ministro y un funcionario público de carrera que es el secretario permanente. Estos sistemas son obviamente distintos, pero ambos parecen funcionar eficazmente dentro de su propio contexto y su propia cultura política.

¿Cómo se explican las diferencias observadas entre los países en lo tocante a la medida en que se emplean designaciones políticas para tratar de asegurar la obediencia dentro de una organización? Un argumento dice que las estructuras burocráticas han evolucionado a través de la historia y nadie percibe ninguna razón válida para alterarlas.« Una hipótesis más racionalista sería que, cuanto más fragmentadas se encuentren las estructuras de toma de decisiones de un gobierno, más probable es que éste dé a sus ministros varios designados políticos a fin de lograr cierta integración entre las intenciones políticas y la administración eficiente. La relativa integración de la elite política con el sistema de las políticas que se observa en el Reino Unido, por comparación con la situación existente en los Estados Unidos, podría utilizarse para argumentar que el Reino Unido no necesita tantos designados políticos en la cúspide para lograr obediencia dentro de la maquinaria gubernamental.

Hemos venido poniendo a los Estados Unidos como ejemplo de un país donde abundan los designados políticos, pero también podría-

⁶ Véase Bernard S. Silberman, *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States and Great Britain* (University of Chicago Press, Chicago, 1993).

mas tomar el ejemplo de varios países europeos continentales. Sin embargo, en tales países europeos se vinculan los designados políticos directamente con el ministro y su oficina privada, en lugar de insertarse directamente en la estructura de los departamentos o los ministerios." Este sistema remueve algo de la autoridad directa que los asignados tienen sobre el departamento, pero provee al ministro de asesoría política y de un grupo de personas que pueden ser útiles en cualquier lugar del ministerio. En otros sistemas, el ministro puede elegir en cierta medida a los funcionarios públicos que estarán bajo sus órdenes, despidiendo a unos y llamando a otros. Este sistema combina hasta cierto punto el conocimiento experto del funcionario público de carrera con el compromiso del designado político.

LA BUROCRACIA REPRESENTATIVA

Otro tema dominante en una discusión del nombramiento para puestos administrativos públicos es el de la igualdad de oportunidades y la representatividad de la burocracia pública." Desde que Kingsley acuñara el término de *burocracia representativa*, ha habido cierta preocupación por la medida en que la burocracia representa, o debiera representar, las características de la población en cuyo nombre administra las políticas. Algunos investigadores han hecho hincapié en la necesidad de los méritos en la contratación de los administradores públicos, mientras que otros han destacado la importancia de generar un conjunto de administradores cuyas características sociales y económicas sean similares a las de las personas con quienes habrán de trabajar. Se esgrimen aquí dos argumentos. El primero es que el reclutamiento limitado a cualquier estrato social tiende a sesgar los programas y las políticas, lo que es factor de especial importancia en los programas sociales, pues lo más probable es que estos funcionarios sean miembros trabajadores de grupos minoritarios que tenderán a imponer los valores dominantes en su grupo. Los estudios de profesores, trabajadores sociales, la policía y otros

⁷ Estos designados políticos suelen encontrarse en las oficinas personales o los gabinetes ministeriales. Para el caso de Francia, véase Monique Dagnaud y Dominique Mehl, "L'Élite de la cohabitation", *Pouvoirs*, 42, 1987, pp. 137-153; véase también Axel Murswieck, "Policy Advice and Decision-making in the Gennan Federal Bureaucracy", en B. Guy Peters y Anthony Barker (comps.), *Advising West European Governments* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993).

⁸ J. Donald Kingsley, *Representative Bureaucracy* (Antioch University Press, Yellow Springs, OH, 1944); Kenneth J. Meier, "Representative Bureaucracy; An Empirical Assessment", *American Political Science Review*, 69, 1975, pp. 526-542.

tipos de empleados públicos indican una tendencia a recompensar a los clientes que tengan los valores aceptados en la cultura dominante y a castigar a quienes no tengan tales valores." Esta diferencia de las estructuras de valores puede afectar la interacción personal entre el cliente y el administrador, además de impedir que algunos individuos calificados reciban servicios.

El segundo argumento en favor de la mayor representatividad es que debiera usarse la capacidad de la burocracia para contratar personal como medida positiva para alterar la estructura social y económica de la sociedad. Por ejemplo, la contratación de miembros de una comunidad minoritaria no sirve sólo para atacar los prejuicios existentes en la sociedad sino también para obtener un medio de progreso económico para los miembros de esa comunidad. En los Estados Unidos, esto ha adoptado la forma de programas de acción afirmativa donde los patrones (especialmente el gobierno) se comprometen a realizar esfuerzos positivos para contratar mujeres y miembros de minorías raciales.¹⁰ En la India, el gobierno también debe tratar de contratar a miembros de castas y tribus que tradicionalmente han sido discriminadas en la sociedad india.¹¹ De igual modo, las agencias del gobierno canadiense deben tomar en cuenta a las "minorías visibles" en sus prácticas de contratación. En las sociedades de varias etnias donde las diferencias existentes entre las comunidades étnicas no son necesariamente las de dominación y sumisión, o donde las escisiones étnicas están intensamente politizadas, puede alterarse el argumento en favor de la contratación representativa para decir que tal contratación puede usarse para *conservar* la estructura social y los derechos de cada una de las comunidades étnicas en la administración de las políticas.^P

Sin embargo, en ambas versiones se encuentra la premisa de que las burocracias deben ser representativas, no sólo porque es democrático que lo sean sino porque la pauta de reclutamiento tiene un

⁹ Por ejemplo, véase Ellen E. Pinderhughes, "The Delivery of Child Welfare Services to African American Clients", *American Journal of Orthopsychiatry*, 61, 1991, pp. 599-605; Laura A. Schmidt, "Problem Drinkers and the Welfare Bureaucracy", *Social Service Review*, 64, 1990, pp. 390-406; David Burn, "Ethical Implications of Cross-Cultural Counseling and Training", *Journal of Counseling and Development*, 70, 1992, pp. 578-583.

¹⁰ T. Edward Kellough, "Affirmative Action in Government Employment", *The Annals*, 583, 1992, pp. 117-130.

¹¹ B. A. V. Sharma y K. M. Reddy, *Reservation Policy in India* (Light and Life, Nueva Delhi, 1982).

¹² La intensa actividad política que a menudo rodea las **cuestiones** personales en la Comunidad Europea es un ejemplo de este punto. Véase L. Dubois, "La politique de choix des fonctionnaires dans les Communautés Européennes", en *Le Monde*, 19 de abril de 1991. Estas designaciones se comprenden porque resultan cruciales a la influencia de cada país de la Comunidad.

efecto fundamental sobre la forma de la estructura social y de la estratificación social a través del tiempo. Por tanto, el gobierno puede tener la responsabilidad especial de promover la mayor igualdad del empleo y, al paso del tiempo, una mayor igualdad social.¹³ Esta pauta de contratación se adopta no sólo para incrementar la igualdad social por sí misma, sino también para mejorar la eficiencia y la eficacia de la prestación de servicios por el sector público.

Sin embargo, antes de que alguien lleve demasiado lejos la idea de democracia representativa, debemos hacer varias especificaciones importantes. La primera es que la investigación realizada sobre la burocracia representativa ha revelado consistentemente una representación excesiva de la clase media (en sentido general) entre los funcionarios públicos, como sería de esperar. El servicio civil es una ocupación de clase media por excelencia, y los hijos de la clase media tienen una probabilidad de obtener ocupaciones de clase media mucho mayor que la de los hijos de la clase obrera. Esta tendencia hacia la contratación de la clase media se debe en parte a la naturaleza de la contratación educativa que favorece en exceso a la clase media, incluso en los "Estados benefactores" modernos, y en parte a la naturaleza de las motivaciones y los incentivos inculcados a las familias de clase media.¹⁴ En cualquier caso, el número de hijos de la clase media en el servicio civil no es un hallazgo particularmente negativo para la naturaleza de la burocracia, sino que refleja las pautas más generales de la estratificación y la movilidad sociales. Resulta interesante observar que esta pauta de contratación persiste en las sociedades que han tratado de eliminar las barreras clasistas en la vida pública, como las de China y la antigua Unión Soviética.¹⁵ Los datos indican que los ocupantes de puestos de los estratos superiores en estos sistemas de servicio civil han solido provenir de familias cuyos jefes tuvieron también ocupaciones "de clase media". Especialmente, el servicio civil tiende a preferir en gran medida a los individuos provenientes de familias del servicio civil y de la política.

La segunda especificación es que la defensa de la burocracia representativa supone que la clase social de los padres determina el comportamiento de sus hijos. Este supuesto subyace en muchas investigaciones de las elites, pero la investigación empírica que trata

¹³ Por lo que toca al argumento del gobierno como un "patrón modelo", véase P. B. Beaumont, *Government as Employer-Setting an Example?* (Royal Institute of Public Administration, Londres, 1981).

¹⁴ Véase, por ejemplo, Pierre Bourdieu, *La Noblesse d'État* (Minuit, París, 1989), pp. 101-139.

¹⁵ Véase Xiaowei Zang, "Elite Formation and the Bureaucratic-Technocracy in Post-Mao China", *Studies in Comparative Communism*, 24, 1991, pp. 114-123.

de ligar los antecedentes al comportamiento ofrece resultados muy decepcionantes.¹⁶ Putnam describió el supuesto de que el antecedente social influye sobre el comportamiento en el puesto público como un supuesto "plausible, pero ambiguo y carente de pruebas".¹⁷ La socialización es un proceso de toda la vida y, a medida que los administradores provenientes de la clase obrera alcanzan una posición de clase media, tienden a adoptar los valores de esa clase antes que los de su clase de origen.¹⁸ Además, aunque los miembros de grupos étnicos minoritarios no pueden cambiar con facilidad su situación, quienes ocupan puestos (especialmente los puestos principales) en la burocracia pública mantienen los valores de la comunidad dominante en mayor proporción que otros miembros del grupo minoritario.¹⁹ Este fenómeno genera una especie de paradoja. Cualquiera que sea el grado de representatividad en la contratación de funcionarios públicos, tiende a haber una homogeneidad en los valores sociales y políticos. Sin embargo, debemos recordar que la composición del servicio civil puede ser tan importante para los fines simbólicos y políticos como para los propósitos de la toma de decisiones.

Por último, es posible que la brecha existente entre la contratación por méritos y los programas de acción afirmativa no sea tan grande como podría parecer a primera vista.²⁰ Hasta cierto punto, la posesión de criterios adscriptivos pertinentes puede ser una calificación importante para la administración eficiente de los programas públicos, especialmente al nivel de contacto de la burocracia con el cliente. Las diferencias de idioma, raza o clase pueden impedir la administración adecuada de los programas públicos porque los clientes pueden percibir tales diferencias como una medida del compromiso del programa con sus necesidades. A fin de impedir que tales diferencias se vuelvan excesivas en la administración, deberá prestarse cierta atención al equilibrio étnico o de géneros del personal. Por lo tanto, la definición de la persona más capacitada para desempeñar un puesto puede depender de características demográficas tanto como de la educación formal y la posesión de ciertas capacidades.

¹⁶ Samuel J. Eldersveld, *Political Elites in Modern Societies; Empirical Research and Democratic Theory* (University of Michigan Press, Ann Arbor, MI, 1989).

¹⁷ Robert D. Putnam, *The Comparative Study of Political Elites* (Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1967), p. 44.

¹⁸ Véase Albert y Stephen A. Peterson, "Political Socialization of US and Japanese Adults", *Comparative Political Studies*, 13, 1980. pp. 3-32.

¹⁹ Esto puede ser en parte por interés propio. Los miembros de la clase obrera o de una minoría que han ascendido pueden decir que "la hicieron", de modo que otros también podrán triunfar si tienen el talento y la determinación que se requieren para ello.

²⁰ Véase Jack Rabin (comp.), "The Future of Affirmative Action and Equal Employment Opportunity: A Symposium", *Review of Public Personnel Administration*, 4, 1984, pp. 1-82.

EMPLEO PÚBLICO CONTRA EMPLEO PRIVADO

Una última observación general acerca de la contratación y la retención de funcionarios públicos es la que se refiere a la relación existente entre las ventajas del empleo público y el empleo privado en términos de sueldos, prestaciones y condiciones de trabajo. La mayoría de los ciudadanos desean contar con un servicio civil eficiente y bien calificado, pero muchos no desean que el servicio civil compita excesivamente con el sector privado por el mejor personal. La atracción de los empleos públicos es especialmente grande en épocas de recesión, dada la relativa seguridad de un empleo gubernamental. La idea de que no debe hacerse demasiado atractivo el empleo en el servicio civil se basa en el argumento de que, a través de la tributación, los empleadores se ven efectivamente obligados a sostener a sus competidores en el mercado de trabajo; además, el sector público carece de todo instrumento eficaz para fijar el precio de la mayoría de sus productos. Por consiguiente, los gobiernos pueden elevar hasta cierto punto el precio de la mano de obra para alcanzar un nivel poco razonable desde el punto de vista de la productividad efectiva del personal si éste fuese empleado en la economía de mercado. Esta deseconomía puede resultar especialmente obvia cuando se permite la sindicalización del personal público. Llegamos así a una cuestión sencilla de la demanda relativa de bienes públicos y privados y de la disposición consiguiente a pagar por cada tipo de bienes. Los datos existentes parecen indicar que la demanda de bienes de producción pública es considerablemente menor -sobre todo cuando asumen las características de los bienes públicos- que la demanda de bienes privados.>' Esta demanda menor de los bienes públicos podría agravar las deseconomías de la contratación pública. Es posible que no exista ninguna solución fácil para este problema, pero deberemos considerarlo cuando examinemos la extensión y el tipo de contratación en la burocracia pública.

Si dejamos de lado los argumentos económicos en favor de la contratación de "los mejores y más brillantes", por oposición a la meta de contar simplemente con un servicio civil adecuado, deberemos ocuparnos de las cuestiones políticas y administrativas. P Una de ellas

²¹ Véase una presentación clásica en Anthony Downs, "Why the Public Budget Is Too Small in a Democracy", *World Politics*, 12, 1960, pp. 541-563.

²² Un funcionario del gobierno de Reagan en los Estados Unidos sostuvo que sólo deseaba un servicio civil competente, de modo que los "mejores y más brillantes" estarían en el sector privado. Terry W. Culler, "Most Federal Workers Need Only Be Competent", *Wall Street Journal*, 21 de mayo de 1986.

es que, aunque el público no exprese una gran demanda de servicios de provisión pública, tales servicios siguen siendo importantes; ya hemos sostenido que son cada vez más cruciales para las sociedades contemporáneas. Por lo tanto, es posible que resulte necesaria la contratación de personal de mayor calidad que la sugerida por un sencillo modelo económico del sector público. Además, deberá considerarse un factor simbólico, y pocos ciudadanos desearían que su destino estuviese determinado en gran medida por alguien que es simplemente "adecuado" para el trabajo, ya se trate de una pensión, el control del tráfico aéreo o la destrucción nuclear. El sector público ofrece servicios delicados y esenciales, y es importante contar con un personal hábil y capaz.

LOS MÉTODOS DE CONTRATACIÓN

Además de las cuestiones generales referentes a la contratación, que acabamos de examinar, varias cuestiones se refieren a los métodos más específicos de dicha contratación y la evaluación de las capacidades para los puestos. Estas cuestiones se simplificarán grandemente si sólo se utiliza el patronazgo político u otras clases de criterios distintos del desempeño, porque entonces sólo se requerirá una simple designación por parte del funcionario político apropiado.

Educación y preparación

La primera cuestión se refiere al tipo de preparación requerida para un puesto y su correlato: el tipo de prueba que se emplee. Aquí nos interesa primordialmente la contratación de los estratos superiores de la burocracia, antes que los puestos de oficina para los que pueden establecerse requerimientos de capacidades relativamente uniformes. En general, la contratación para puestos de elaboración de políticas requiere alguna clase de educación superior a la secundaria, de modo que el criterio principal será el grado de especialización de esa educación. Esto nos lleva a la controversia tradicional entre los defensores de los generalistas y los defensores de los especialistas en la burocracia pública. La escuela generalista, ejemplificada por la práctica utilizada en el Reino Unido, selecciona a los que habrán de desempeñar los papeles principales del servicio civil sobre todo

²³ F. F. Ridley, *Specialists and Generalists: A Comparative Study of the Civil Service at Home and Abroad* (Routledge and Kegan Paul, Londres, 1968).

de acuerdo con las capacidades intelectuales generales y el desempeño en la educación posterior a la secundaria. El Informe Northcote-Trevelyan de 1854 no sólo aconsejaba el establecimiento de un servicio civil basado en los méritos en el Reino Unido sino que además señalaba que la preparación en los clásicos era tal vez la mejor para un futuro administrador.v' Se suponía, y en general se sigue suponiendo, que la inteligencia general (antes que la educación o el adiestramiento especializados) es todo lo que se requiere para desempeñar la tarea de filtrar la información y aconsejar a los ministros.

La tradición del "aficionado talentoso" ha persistido en Gran Bretaña a pesar del creciente contenido tecnológico del trabajo gubernamental y de los ataques del Informe Fulton (1968) Yde otras investigaciones públicas y privadas del servicio civil contra esta política.s> Como se observa en el cuadro 111.1, los graduados en artes y humanidades se redujeron un poco como porcentaje del total de los que ingresan al servicio civil principal, pero ese porcentaje seguía siendo en 1987 bastante mayor a la mitad del total. Desde luego, quienes ingresan al servicio civil superior en Gran Bretaña tienen gran talento intelectual y pueden dominar gran parte del material que se requiere en su empleo, pero empiezan sus carreras con una severa desventaja cuando deben abordar cuestiones técnicas (incluidas las económicas).

CUADRO 111.1. *Concentraciones de contratación de universitarios en el servicio civil superior del Reino Unido (porcentajes)*

	Artes y humanidades	Ciencias sociales	Ciencias naturales y aplicadas	Otros
1961-1967 ^a	62	24	11	3
1975 ^b	54	28	17	
1985	56	27	17	
1989	56	32	12	

^a Entradas directas a la clase administrativa; porcentaje de las concentraciones totales mencionadas.

^b Reclutas para puestos de adiestramiento administrativo.

FUENTES: A. H. Halsey y I. M. Crewe, "Social Survey of the Civil Service", *The Civil Service* (HMSO, Londres, 1968), vol. 3, pt. 1, p. 93; Cámara de los Comunes, Comité de Gastos, 110. Informe, 1976-1977, *The Civil Service* (HMSO, Londres, 25 de julio de 1977); Comisión de Servicio Civil, *Annual Report* (HMSO, Londres, 1985); Comisión de Servicio Civil, *Annual Report* (HMSO, Londres, 1989).

²⁴ Sir Stafford Northcote y Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service*, reproducido en *Committee on the Civil Service Repon* (Comité Fulton), apéndice B (HMSO, Londres, 1968).

²⁵ Véase John Garret, *Managing the Civil Service* (Heinemann, Londres, 1980).

En la mayoría de los países de la Europa continental, la contratación para el servicio civil representa otra forma de la educación generalista. En la mayoría de estos países, el papel del administrador es muy semejante al del jurista, de modo que un título de abogado es necesario para casi todos los puestos principales. Por ejemplo, un estudio reveló que 66% del servicio civil superior (*Beamte*) en la República Federal de Alemania tiene título de abogado. ¿Otros estudios han revelado niveles similares de contratación de abogados en otros servicios civiles de la Europa continental? Sin embargo, el grado de empleo de los abogados puede diferir entre los ministerios. En un estudio del servicio civil austriaco, varios ministerios (Interior, Justicia) tenían más de 80% de abogados entre los empleados del estrato superior, mientras que otros (Salud, Agricultura) tenían menos de 10%.²⁸ Como en el caso de los funcionarios públicos británicos, puede obtenerse cierta preparación en materias técnicas en el empleo mismo, aunque es mucho más común que los funcionarios públicos alemanes y de otros países del continente obtengan títulos avanzados en disciplinas más técnicas, sobre todo en economía. Además, en Alemania existe una academia nacional del servicio civil que ofrece adiestramiento y educación para quienes trabajan dentro de la estructura de carrera, a fin de que puedan adquirir con mayor facilidad la educación técnica requerida.

Los Estados Unidos y Francia tienen dos formas diferentes de adiestramiento especial para las carreras del servicio civil. En los Estados Unidos se contrata a los individuos para muchos puestos del servicio civil sobre la base de la posesión de algunas calificaciones educativas particulares antes del ingreso. Por ejemplo, si un individuo busca un empleo en el Departamento de Agricultura, de ordinario se esperará que tenga algún adiestramiento en agronomía, ingeniería agrícola o alguna otra especialidad pertinente. A resultas de esa pauta de contratación, bastante más de un tercio de los funcionarios públicos superiores del gobierno federal de los Estados Unidos tienen calificaciones científicas o profesionales formales.²⁹ Los títulos de juristas

²⁶ Hans-Ulrich Derlien, "Repercussions of Government Change on the Career Civil Service of West Germany: The Case of 1969 and 1982", *Governance*, 1, 1988, pp. 50-78.

²⁷ Aberbach, Putnam y Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, op. cit., p. 52; James W. Fesler, "The Higher Public Service in Western Europe", en Ralph Clark Chandler (comp.), *A Centennial History of the American Administrative State* (Free Press, Nueva York, 1987).

²⁸ Heinrich Neisser, "Die Rolle des Bürokratie", en Heinz Fischer (comp.), *Das Politische System Österreichs* (Europaverlag, Viena, 1978).

²⁹ Casi la tercera parte de los miembros del Servicio de Ejecutivos Jubilados son científicos o ingenieros, mientras que otra cuarta parte tienen otras calificaciones profesionales. U.S. Office of Personnel Management, *The Fact Book: Federal Civilian Workforce* (OPM, Washington, D. C., junio de 1992).

son a menudo una calificación general para trabajar en el gobierno, no sólo en los puestos relacionados con las leyes.

En Francia, el gobierno mismo ofrece la preparación especializada que se requiere para ocupar un puesto en el servicio civil superior. La principal fuente de entrada a ese servicio es la Escuela Nacional de Administración (ENA), que da instrucción en finanzas, administración y derecho. Los ingenieros y los técnicos requeridos por el gobierno se adiestran en las varias *grandes écoles*, como la Escuela Politécnica. Los administradores de menor nivel se adiestran en los Institutos Regionales de Administración (IRA). En total, el gobierno francés administra 77 tipos diferentes de escuelas para preparar funcionarios públicos.³⁰ En este sistema, el gobierno puede preparar a sus futuros empleados exactamente como lo desee, ya sea como administradores (ENA e IRA) o como técnicos y científicos.

Los países menos desarrollados se encuentran en posición más difícil al decidir entre las estrategias de contratación de generalistas y especialistas. En primer lugar, los países de independencia reciente se han quedado a menudo con un servicio civil preparado por la anterior potencia colonial, y por ello adiestrados de acuerdo con las tradiciones de ese país europeo.³¹ Además, la mayoría de los países subdesarrollados carecen de técnicos avanzados y deben optar por una postura más generalista en la contratación para puestos nuevos. Algunos países han tratado de sustituir una fuerza técnica nacional con otra llevada de los países de Occidente —de ordinario de la antigua potencia colonial—, pero las exigencias del orgullo nacional y la necesidad de emplear a su propio pueblo con frecuencia requieren que se otorguen los empleos a individuos de la misma nación, aunque no siempre tengan la capacitación de sus similares extranjeros. Al mismo tiempo que el sistema administrativo puede ser algo deficiente en talento especializado desde un punto de vista absoluto, puede tener un monopolio relativo en dicho talento dentro del país. Una característica principal de muchos países en desarrollo es que el sistema político se ve obligado a convertirse en la principal fuerza impulsora de la reforma social y económica. Como dice un comentarista:

³⁰ Serge Salon, "Recrutement et formation", en *La fonction publique*, vol. 2, *Les cahiers Français*, 197, 1980, pp. 2-7.

³¹ En el caso extremo, se afirma todavía que las burocracias de la América Latina se han visto influidas por sus experiencias coloniales hace más de siglo y medio. Véase M. Hanson, "Organizational Bureaucracy in Latin America and the Legacy of Spanish Colonialism", *Journal of Inter-American Studies*, 16, 1974, pp. 119-219. En el otro extremo, los países de Europa oriental han tenido sólo recientemente las burocracias adiestradas al estilo de la antigua Unión Soviética. Véase Jaroslaw Piekalkiewicz y Christopher Hamilton, *Public Bureaucracies between Reform and Resistance* (Berg, Providence, RI, 1991).

Aunque no hay una pauta uniforme, la experiencia de muchos países de independencia reciente revela un creciente hincapié en la planeación, la dirección y la ejecución centralizadas de los programas de desarrollo. Por lo tanto, el gobierno recurre más a la burocracia que al sector privado para desempeñar la tarea de la construcción de la nación y el Estado, del crecimiento económico y de las reformas sociales: actividades preeminentes en la conciencia de gobernantes y gobernados por igual.t-

La utilización del sector privado ha aumentado en la mayoría de los países en desarrollo, debido en parte a las presiones externas, pero -en comparación con lo que ocurre en la mayoría de los países desarrollados- la capacidad de ejecución con que se cuenta es menor.

Sin embargo, no hay una sola pauta de contratación para los gobiernos de los países en desarrollo. Por ejemplo, los países de Sudamérica y Centroamérica que llevan mucho tiempo siendo independientes han tenido tiempo para desarrollar sus propias pautas de contratación. En algunos casos, estas pautas son generalistas y muy politizadas, mientras que en otros pueden ser más técnicas y basadas en los méritos.P La mayoría de los países africanos, y muchos países asiáticos como la India y Paquistán, siguen pautas heredadas de sus antiguos amos coloniales, a menudo sin la modernización de las técnicas de administración y organización que se han adoptado durante los últimos decenios. Las presiones de donantes tales como el Banco Mundial y las Naciones Unidas están imponiendo a todos estos países prácticas de contratación y de gerencia más semejantes a las utilizadas en el desarrollado "primer mundo".

El modelo occidental de desarrollo -en términos generales, ya que los sistemas económicos y sociales de Occidente siguieron varias rutas de desarrollo significativamente diferentes- supuso un tiempo prolongado y falta de presiones en pro del desarrollo provenientes de la masa popular y de los segmentos organizados de la sociedad.t' Los países en desarrollo se ven obligados en la actualidad a generar el cambio dentro del contexto de una información ampliamente diseminada acerca de las glorias del desarrollo y el consumismo. Sus líderes afrontan demandas de mayor producción de bienes de con-

³² Fred A. Clemente, "Philippine Bureaucratic Behavior", *Philippine Journal of Public Administration*, 15, 1971, pp. 119-147.

³³ Harry Taylor, "Public Sector Personnel Management in Three African Countries; Current Problems and Possibilities", *Public Administration and Development*, 12, 1992, pp. 193-208.

³⁴ Véase John A. Annstrong, *The European Administrative Elite* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1974); Rolf Torstendahl, *Bureaucratization in Northwestern Europe, 1880-1985: Domination and Governance* (Routledge, Londres, 1991).

sumo, al mismo tiempo que necesitan invertir en proyectos de capital. Tales inversiones deberán producir mayores beneficios productivos a largo plazo, pero requieren un retroceso a corto plazo de una economía orientada hacia el consumo a una economía más dirigida por el Estado. Sus jefes afrontan también presiones adicionales del exterior para que abandonen en alguna medida la intervención estatal en la economía a fin de "dejar que opere el mercado". En vista de estos problemas y de las presiones contrarias, es evidente que estas sociedades tienen gran necesidad de administradores especializados que sean capaces de proponer soluciones para estos problemas, así como de gran número de individuos preparados para administrar las empresas económicas que el Estado podría operar directamente.

El lugar central de la administración y las funciones administrativas en los países subdesarrollados, si se lleva al extremo lógico, podría ser una descripción relativamente correcta de la naturaleza de la burocracia en la antigua Unión Soviética y, en menor medida, de otros países que fueron comunistas-" Esto puede decirse aún, en gran medida, de países como China y Cuba. A medida que el Estado se volvía no sólo un planeador, regulador y asesor económico, sino también el principal empresario, aumentaba la necesidad de personal especializado del gobierno. El administrador soviético típico, aunque no administrara un proyecto muy técnico, solía poseer una preparación en ciencias naturales o sociales. Por ejemplo, en los años sesenta, más de 80% del total de los miembros del Politburó y de las elites regionales tenían un adiestramiento técnico, y esta pauta persistió hasta el fin de la Unión Soviética. Resulta interesante observar que los méritos más generalistas del argumento ideológico y el conocimiento amplio de los propósitos deliberados del Estado soviético parecieron devaluados por este conjunto de administradores de alto nivel, quienes diferían poco, en este sentido, de los administradores públicos de otras sociedades. Afrontaban las mismas demandas de producción que otros administradores, si no es que mayores, y a menudo debían resolver problemas muy técnicos que sólo podía entender alguien que tuviera una preparación técnica. Más importante

³⁵ Jerry Hough y Merle Fainsod, *How the Soviet Union Is Governed* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1979); E. Huskey, *Executive Power and Soviet Politics: The Rise and Decline of the Soviet State* (M. E. Sharpe, Armonk, NY, 1992).

³⁶ Kenneth Liberthal y Michael Oksenberg, *Policymaking in China: Leaders, Structures and Processes* (Princeton University Press, Princeton, NJ, 1988).

³⁷ T. H. Riby, *Political Elites in the USSR: Central Leaders and Local Cadres [from Lenin to Gorbachev]* (Edward Elgar, Aldershot, 1990).

³⁸ Jerry F. Hough, *The Soviet Prefects* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1969), pp. 292-305.

aún es el hecho de que los líderes políticos, al igual que las elites administrativas, tendían a poseer esa educación técnica, de modo que el servicio civil no tenía sobre las habilidades y la información el grado de monopolio que podría haber tenido en otros países.¹⁹

En el análisis anterior hemos visto la contratación de los funcionarios públicos de más alto nivel. En algún punto de la jerarquía del servicio civil, casi toda la contratación se hace de acuerdo con criterios estrechos, específicos de cada empleo. Las mecanógrafas, por ejemplo, se contratan por su capacidad de escribir a máquina. Por lo tanto, la mayor parte de la contratación para el servicio civil se basa en normas especializadas y en la capacidad de desempeñar un trabajo específico. Sin embargo, la naturaleza cambiante del trabajo en las sociedades modernas está alterando la necesidad de muchas de las habilidades especializadas que antes se necesitaban en gran número: muchos gerentes hacen ahora su propia mecanografía con computadoras. La contratación para empleos públicos se basará cada vez más en las habilidades conceptuales, antes que en las habilidades mecánicas.

La contratación de empleados

Relacionada con el tipo de preparación que se espera de un posible funcionario público se encuentra la cuestión de los medios por los que se espera que el solicitante y el puesto concurren. Otra vez, hay dos respuestas principales: las organizaciones de personal centralizadas, o el reclutamiento por cada agencia individual que busque empleados. La contratación centralizada se practica en los Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Bélgica, Italia y la mayoría de los países del Tercer Mundo. Estos últimos han utilizado la contratación centralizada en gran medida debido a los sistemas de administración heredados. En la pauta centralizada de contratación, una organización central del servicio civil de alguna clase es responsable de anunciar los puestos nuevos, someter a prueba a los solicitantes y seleccionar un conjunto menor de solicitantes para la selección final por la agencia que busque al empleado.

El procedimiento habitual para la contratación centralizada consiste en que una agencia de línea notifique a la organización de personal la existencia de un puesto vacante, luego se hace un examen y finalmente se envía a la agencia que busque al empleado en una lista de tres o más nombres para la selección. Ésta puede hacerse por

³⁹ Rolf H. W., Theen, "Party and Bureaucracy", en Erik P. Hoffman y Robbin F. Laird (comps.), *The Soviet Polity in the Modern Era* (Aldine, Nueva York, 1984), pp. 254-265.

entrevistas personales o simplemente escogiendo a la persona que tenga la mayor calificación en el examen, o por cualquier otro criterio racional o irracional. Es obvio que este método de reclutamiento satisface los requerimientos del reclutamiento por méritos. Se utilizan pruebas competitivas para ocupar el puesto; estas pruebas son administradas centralmente para impedir toda influencia externa, y la organización contratante acepta sólo a quienes considere calificados de acuerdo con el examen.

En la práctica, haya menudo ciertos procedimientos para eludir el sistema de méritos, especialmente para quienes tienen calificaciones profesionales, como los médicos, abogados, bibliotecarios, etc. Éstos pueden considerarse calificados simplemente por sus títulos y certificados, sin necesidad de nuevo examen. Además, la contratación para el servicio civil superior podría no basarse en las necesidades particulares de departamentos particulares sino en la creación de un cuadro de elites administrativas que tengan carreras de toda la vida en alguna parte del gobierno.

El segundo procedimiento para la contratación se utiliza sobre todo en los países europeos septentrionales, España y muchos países latinoamericanos. En estos sistemas no hay ninguna organización central del personal; más bien, cada agencia es responsable de contratar su propio personal. El procedimiento más común consiste en que la agencia contratante publique un anuncio y acepte solicitudes de los potenciales empleados. Estas solicitudes se evalúan generalmente de acuerdo con ciertas calificaciones mínimas apropiadas para el empleo, especialmente el adiestramiento legal en los países escandinavos (Suecia, Dinamarca, Noruega), Alemania Occidental y Austria. Una vez que el individuo se considera mínimamente calificado, la selección podrá hacerse de acuerdo con criterios menos basados en el desempeño.

Es obvio que este sistema descentralizado de contratación permite un considerable margen para el uso de criterios partidistas y adscriptivos en la contratación de funcionarios públicos, quienes pueden quedar protegidos contra el despido por regímenes subsecuentes. En estos sistemas surgen acusaciones de partidismo en el servicio civil, incluso en Suecia y Dinamarca que tienen largas historias de un servicio civil independiente y prestigiado. Por ejemplo, se expresaron dudas acerca de si una burocracia reclutada por un gobierno socialdemócrata con 35 años en el poder pudiera servir a la coalición burguesa elegida en Suecia en 1976. Una duda similar surgió después de las elecciones de 1991 que produjeron otro gobierno de centro-derecha con un programa aparentemente más radical de reformas basa-

das en el mercado.f? Es fácil contratar partidistas cuando no existen restricciones formales que lo impidan, y los partidos en el poder serían muy tontos si no trataran de dar empleo a sus propios simpatizantes. También pueden emplear administradores que tiendan a estar favorablemente dispuestos hacia los programas que estarán administrando.

Como ocurre con muchas prácticas administrativas, éste no es un caso sencillo de reclutamiento por méritos o por patronazgo, sino una especie de procedimiento intermedio de contratación que combina algunas características de ambos métodos de tipo ideal. Existe un potencial para el patronazgo sustancial, pero estas oportunidades están restringidas en la práctica por las normas, los procedimientos y el orgullo de los administradores. En todos los países de Europa donde se practica la contratación de los administradores por cada agencia -con la posible excepción de España-, el servicio civil es una profesión lo bastante institucionalizada y respetada para que pocos practicantes la demeriten por un uso excesivo o descarado de las facultades que poseen en lo tocante al personal.

La naturaleza de la contratación por la agencia se vuelve más compleja cuando se introduce el federalismo como otra variable. En Alemania y Suiza, no sólo las agencias en particular contratan para puestos administrativos públicos sino también ciertas unidades políticas subnacionales separadas y en algunos casos muy independientes, las que a su vez son responsables de la administración de los programas nacionales.f Este sistema se complica más aún por la necesidad de la burocracia suiza de mantener cierto equilibrio entre las subpoblaciones regionales, lingüísticas y religiosas dentro del servicio civil.v' En general, el uso de organismos subnacionales para el desempeño de la función del reclutamiento puede ofrecer todavía mayores posibilidades para el uso de criterios distintos del mérito en el reclutamiento. Sin embargo, tanto en Alemania como en Suiza, las normas del sistema burocrático están tan arraigadas que los criterios del mérito se ven fuertemente reforzados. Los contratados tienen las calificaciones necesarias para el puesto: preparación y experiencia legal previa. Deben aprobar un examen y recibir luego una

⁴⁰ Hay fuertes requerimientos legales que impiden el uso descarado del patronazgo para puestos. Además, el modelo "sueco" estaba empezando a cambiar antes de la elección del gobierno de centro-derecha. T. Petterson y K. Geyer, *Varderingstörandringar i Sverige: Den svenska modellen, individualism och rättvisa* (Brevskolan, Estocolmo, 1992).

⁴¹ Klaus von Beyme y Manfred Schnid, *Policy and Politics in the Federal Republic of Germany* (Gower, Londres, 1985).

⁴² Paolo Urio *et al.*, *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse* (Económica, París, 1989).

especialización en el trabajo de administración antes de que se les otorguen posiciones permanentes como administradores. f Existe la intención -muy sólida en la práctica- de emplear a individuos formalmente calificados de acuerdo con los requerimientos de la ley. Así pues, en este caso como en algunos otros, aunque la rigidez de las burocracias es a menudo un obstáculo a la innovación, puede servir también como un importante instrumento protector de la sociedad al impedir las acciones ilegales o inmorales de parte del gobierno.

La distinción de la carrera

Una tercera cuestión en relación con la contratación es la medida en que el servicio público sea una carrera distinta, para la que el individuo pueda prepararse especialmente y que se considere como una jerarquía de carrera separada del resto de la economía. El movimiento entre el empleo público y el empleo privado -sobre todo en puestos de elaboración de políticas- se ha utilizado como indicador de dos relaciones diferentes entre la sociedad y los sistemas políticos. Por una parte, se cree que a menudo tal movimiento indica una congruencia saludable entre las estructuras de valores del cuerpo político y de la sociedad, un procedimiento para asegurar la representatividad de las estructuras burocráticas, e incluso un procedimiento para que los ciudadanos "típicos" puedan ejercer cierta influencia sobre la política pública. Si la burocracia pública es una carrera más abierta, es más probable que actúe en formas que el público consideraría legítimas y aceptables.

Por otra parte, tal movimiento entre los sectores también puede tomarse para indicar la colonización de la sociedad por los burócratas o, a la inversa, la colonización del servicio público por los representantes de ciertos intereses creados en la sociedad. El primero de estos conceptos negativos se ilustra mejor por la preocupación de los franceses por el *pantoufflage*, o "paracaidismo", de los funcionarios públicos de niveles superiores en puestos importantes y lucrativos de la economía privada." Esto se toma como indicación del intento de *fonctionnaires* y tecnócratas de administrar toda la economía y la sociedad, y no sólo el aparato gubernamental. También significa que se exportará al sector privado, sin costo alguno, gran cantidad del

⁴³ Wolfgang Pippke, *Karrierdeterminanten in der öffentlichen Verwaltung* (Nomos, Baden-Baden, 1975).

⁴⁴ Jean-Louis Ouermonne, *L'appareil administratif de l'État* (Editions de Seuil, París, 1991), pp. 185-186.

talento ejecutivo desarrollado a costa del público. Se observa una pauta similar en Japón, donde los funcionarios públicos que han terminado una carrera en el gobierno (especialmente en el MITI, el Ministerio de Comercio Exterior e Industria, y otros ministerios económicos) pasan a ocupar puestos poderosos y prestigiados del sector privado. Este tipo de movimiento podría ayudar a asegurar que el gobierno de Japón continúe apoyando al sector privado.

La segunda concepción, negativa en este caso, del movimiento lateral entre el sector público y el sector privado, se observa en los Estados Unidos. A menudo se expresa la idea de que una parte excesiva del gobierno de los Estados Unidos está en manos de administradores con licencia de las grandes corporaciones, los primeros sindicatos y otros grandes intereses de la sociedad. En consecuencia, se cree que gran parte del gobierno está administrado en beneficio de tales intereses y no en beneficio de todo el pueblo. En los Estados Unidos hay también grandes desplazamientos de carreras gubernamentales a puestos gerenciales en la industria privada, sobre todo de los puestos militares y de la defensa civil a las empresas contratistas de la defensa. Sin embargo, la Ley de Ética en el Gobierno, promulgada durante el gobierno de Carter, ha limitado la rapidez con la que pueden hacerse legalmente tales movimientos. Otros países han tratado también de regular el movimiento de los funcionarios públicos a puestos del sector privado que son causas potenciales de conflictos de intereses."

El grado de preocupación o desconfianza por los movimientos laterales entre el sector público y el sector privado parecería depender de varias preocupaciones normativas de la sociedad, especialmente por lo que se refiere a los papeles administrativos del gobierno. Una preocupación es la percepción de los valores, los empleos y las normas de la burocracia pública como distintos de los del sector privado. En el caso francés, se percibe a los *[onctionnaires]* como un grupo espe-

⁴⁵ Esto se ha llamado "el descenso del cielo". Véase Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle* (Stanford University Press, Stanford, CA, 1982), pp. 65 ss.

⁴⁶ Véase G. Calvin Mackenzie, *The Politics of Presidential Appointments* (The Free Press, Nueva York, 1981); *The In and Outers* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, MD, 1987).

⁴⁷ Sin embargo, la ley carece de la fuerza que desearían los críticos del complejo militar-industrial. Además, otros sectores del gobierno no están regulados ni siquiera en esta medida. Véase General Accounting Office, de los Estados Unidos, *DoD Revolving Doors: Processes Have Improved but Post-ooo Employment Reporting Still Low* (USGAO, Washington, DC, 1989), Reporte GAO/NSIAD 89-211.

⁴⁸ Kenneth Kernaghan, "Promoting Public Service Ethics; The Codification Option", en Richard A. Chapman (comp.), *Ethics in Public Service* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1993).

cial dentro de la población. Esta percepción contiene algunos elementos positivos y otros negativos, pero el más común es que el *pan-toujlage* es un procedimiento por el que los *[onctionnaires]* pueden tratar de imponer a la propia sociedad su concepto de sociedad. Esto se aplica sobre todo a la colocación de antiguos empleados del sector público en puestos económicos decisivos a fin de asegurar una coordinación estrecha de la economía con las políticas del gobierno.^e

En otras sociedades que tratan de distinguir entre las carreras burocráticas y las carreras privadas, está claro que el empleo de administrador público implica *supuestamente* un conjunto distinto de valores y de premisas de decisión. Por ejemplo, en Alemania y en Suecia se ha concebido tradicionalmente al administrador público en un papel legal modificado.[>]? Se supone que el administrador público actúa en gran medida como lo haría un juez en la administración imparcial de los programas *pro bono publico* (para el bien público) y de acuerdo con la ley. Esto sería mucho esperar de un ser humano, pero esta separación e idealización de las pautas del administrador y de la carrera ha sido útil para justificar las decisiones tomadas por los administradores de las sociedades que dependen en gran medida de la administración al dirigir los negocios públicos. La tradición del Reino Unido, Canadá y otras "democracias angloamericanas" ha sido también de una separación de las carreras públicas y las carreras privadas, pero sin una interpretación judicial del papel. Más bien, se concibe al funcionario público justamente como eso: alguien que dedicará toda su vida de trabajo al servicio del público.⁵¹

Otra preocupación normativa, relacionada con la anterior, es la medida en que la sociedad le teme a la burocracia y por lo tanto trata de impedir el desarrollo de una estructura burocrática grande e inflexible por encima de ella. Existen varios procedimientos para contener el desarrollo de tal burocracia, y la entrada lateral en los estratos superiores es uno de ellos.^v Ésta es la extensión lógica de la idea del aficionado en la administración, pero es un procedimiento para

⁴⁹ Esto es a menudo sólo un éxito parcial. Véase Harvey Feigenbaurn, *The Politics of Freneh Oil* (Princeton University Press, Príncipeon, 1986).

⁵⁰ También está empezando a cambiar esta distinción en las carreras del servicio civil Sueco. Los esfuerzos hechos para imponer una concepción gerencialista de su papel en el servicio civil han abierto el sistema a los externos, aunque no en la medida deseada por sus proponentes.

⁵¹ Kieran Walsh y John Stewart, "Change in the Management of Public Services", *Public Administration*, 70, pp. 499-518.

⁵² Algo del gerencialismo asociado a la reforma administrativa de los años ochenta trataba de abrir el servicio público a los forasteros, sobre todo a los provenientes del sector privado. Véase Andrew Massey, *Managing the Public Sector* (Edward Elgar, Aldershot, 1993).

inyectar valores sociales generales en la conducta del gobierno y la administración, reconociendo que probablemente reducirá la eficiencia de organizaciones ya desde antes criticadas por ineficientes.

Los sistemas del servicio civil difieren marcadamente en la medida en que sus miembros tienen alguna experiencia fuera del gobierno. En un extremo de la dimensión se encuentra el Reino Unido, donde los funcionarios públicos rara vez tienen experiencia fuera del gobierno y tienden a permanecer en él durante toda su vida laboral. Por ejemplo, en un estudio de las carreras del servicio civil británico se descubrió que sólo 29% de los funcionarios públicos principales tenía alguna experiencia de trabajo fuera del gobierno central. De ese 29%, 8% tenía experiencia en algún otro tipo de gobierno y 12% tenía experiencia en la enseñanza. Solamente 7% había trabajado en empresas del sector privado.⁵⁴ Este estudio particular tiene más de un decenio de antigüedad, y se han hecho algunos cambios en la contratación de gerentes principales para el sector público británico. La continua separación de la elaboración y la ejecución de políticas, otorgando las funciones de ejecución a agencias encabezadas a menudo por gerentes contratados fuera del servicio civil, ha abierto un poco el sistema.⁵⁴ Sin embargo, los cambios han permitido que personas del sector privado pasen a ocupar puestos públicos, en lugar de permitir que los ocupantes de cargos públicos vayan a trabajar en otra parte durante breves periodos. El servicio civil sueco también había estado relativamente separado de la economía privada, pero las presiones gerencialistas ayudaron a abrir el sistema, por lo menos en principio. En la práctica, muy pocos gerentes principales han optado por dejar el sector privado para ocupar puestos similares (directores generales) en el sector público.» Un estudio realizado en Suiza reveló que en la mayoría de los servicios civiles cantonales se ha reducido el movimiento entre el sector público y el sector privado, pero los funcionarios públicos más jóvenes del servicio civil federal tienen probabilidades un poco mayores de haber tenido alguna experiencia fuera del gobierno.⁵⁶

Tres pautas suponen una separación menor del servicio civil frente al resto de la economía y la sociedad. Una de ellas es la de la puerta giratoria estadounidense, o el "gobierno de extraños" que describiera

⁵³ Peta E. Sherif, "Outsiders in a Closed Career: The Example of the British Civil Service", *Public Administration*, 50, 1972, pp. 397-418.

⁵⁴ Véase Anne Davies y John Willman, *What Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (Institute for Public Policy Research, Londres, 1992).

⁵⁵ D. Soderlind y O. Petersson, *Svenskiörvaltningspolitik* (Diskurs, Upsala, 1988), p. 169.

⁵⁶ Urío *et al.*, *Sociologie Politique*, *op. cit.*, p. 46.

Hecho.>? En este sistema hay grandes movimientos entre el sector público y el sector privado, de modo que la mayoría permanece en el gobierno sólo unos cuantos años. Sin embargo, podrán retornar al gobierno en una fecha posterior. La mayoría de estos "emigrantes" serán designados políticos del presidente y su gabinete, pero ocuparán puestos normalmente destinados a los funcionarios públicos civiles en otros países; aunque estos designados ocupan los puestos principales en el gobierno, un servicio civil permanente y grande puede mantener funcionando todavía al gobierno durante la transición de un régimen al siguiente. El gobierno francés ha utilizado una variante de este enfoque haciendo nombramientos políticos para los puestos más altos de la administración a fin de maximizar el control político de la burocracia y las oportunidades de carrera para los políticos.>?

Una segunda pauta es aquella en que los individuos dejan el gobierno en cierta etapa de sus carreras para ir a trabajar al sector privado. En los Estados Unidos, éste ha sido primordialmente un movimiento de los militares jubilados que van a trabajar para los poderes del Departamento de Defensa, pero es más común en Francia y Japón entre los administradores civiles. Por ejemplo, se ha considerado como parte normal de la carrera de los funcionarios públicos más altos del MITI el ir a ocupar puestos lucrativos en el sector privado tras jubilarse del gobierno. En menor medida, los funcionarios de otros ministerios podrán encontrar puestos similares lucrativos tras dejar el gobierno. La búsqueda de un puesto tras la jubilación se facilita cuando hay algunas corporaciones públicas o semipúblicas donde puede colocarse el jubilado.s!

Por último, tenemos los casos interesantes en los que no se considera incompatible con una carrera política el hecho de ser funcionario público. Esta pauta es más evidente en Alemania Occidental, donde la persona, una vez obtenida la posición de *Beamte*, la conservará casi sin excepción. El funcionario público puede abandonar temporalmente el servicio gubernamental, mientras sigue una carrera políti-

⁵⁷ Hugh Hedo. *A Government of Strangers* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1978).

⁵⁸ La continuidad del sistema se está viendo amenazada a medida que ha disminuido el número de los designados y la experiencia en el servicio público, de modo que muchos individuos se han marchado a causa de la mala paga y la baja moral.

⁵⁹ Jean-Luc Bodiguel, "A French Style Spoils System", *Public Administration*, 61, 1983, pp. 295-300; Monique Dagnaud y Dominique Mehl. "L'élite rosé confirmée", *Pouvoirs*, 50, 1989, pp. 149 ss.

⁶⁰ Véase una descripción detallada en B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (University of California Press, Berkeley, CA, 1989), capítulo 8.

⁶¹ Hans-Ulrich Derlien, "Wer Macht in Bonn Karriere? Spitzenverband und ihr beruflicher Werdegang", *Die öffentliche Verwaltung*, 43, 1990, pp. 311-319.

ca, y luego retorna al servicio o se jubila temprano con una pensión completa. En una cámara baja típica del Parlamento (*Bundestag*), la mitad o más de los miembros son funcionarios públicos con licencia para seguir una carrera política. En China, la antigua Unión Soviética y otros países comunistas y unipartidistas, hay una relación muy estrecha entre la carrera administrativa y la carrera política, y esa relación es necesaria porque el partido hegemónico aporta una elite ubicada para la administración del país.

Incentivos y motivación

Ya hemos mencionado la cuestión de los incentivos cuando examinamos uno de los aspectos más generales de la contratación en las burocracias públicas. Ahora examinaremos otros métodos de que dispone la administración pública para contratar y conservar su personal. En una discusión general de las organizaciones y de sus miembros, Clark y Wilson elaboraron una clasificación de los tipos de incentivos que puede ofrecer una organización a sus miembros; los tres tipos de incentivos son materiales, de propósitos y solidarios.⁶² Los incentivos materiales son factores tales como la paga, las prestaciones y las remuneraciones financieras directas. Los incentivos de propósitos se relacionan con la posibilidad que tiene el individuo, dentro de la organización, de ejercer alguna influencia sobre las políticas públicas adoptadas y ejecutadas por el gobierno, o simplemente para lograr que se haga algo en su oficina. Por último, los incentivos solidarios derivan de los aspectos sociales del empleo y la afiliación grupal, lo que en el caso del empleo público podría incluir en algunos países la participación en una de las organizaciones más prestigiosas de la sociedad.

Cada uno de estos incentivos tiene, casi como una imagen de espejo, un posible desincentivo para trabajar en el sector público. Algunos pueden verse atraídos por los sueldos de los empleos gubernamentales, pero en la mayoría de los países se paga sustancialmente menos en los empleos gubernamentales que en los empleos de responsabilidades similares en el sector privado. De igual modo, muchos se ven atraídos por la oportunidad de alcanzar metas políticas trabajando

⁶² Esta cifra incluye a los maestros de escuela y los empleados públicos de menor nivel, así como a los *Beamte*; una autoridad afirma que más de un tercio del *Bundestag* pertenece al grupo *Beamte*. Russell J. Dalton, *Politics in Germany*, 2a. ed. (Harper-Collins, Nueva York, 1993), pp. 216-220.

⁶³ Peter B. Clark y James Q. Wilson, "Incentive Systems; A Theory of Organizations", *Administrative Science Quarterly*, 6, 1962, pp. 129-166.

en el gobierno, pero otros se ven frustrados por la lentitud con la que parece actuar a menudo el gobierno y por las barreras que obstruyen la acción. Por último, los empleados públicos han sido objeto de una publicidad cada día más adversa y de ataques a su capacidad y su integridad, a menudo por parte de sus propios jefes políticos; esta crítica negativa ha hecho que muchos se abstengan de unirse al servicio gubernamental.s"

Toda organización ofrece potencialmente algunos de estos tres tipos de incentivos para los empleados. Sin embargo, hay diferencias internacionales en la medida en que cada uno de los tipos se percibe como un medio eficaz para la motivación de los administradores actuales y potenciales. Los datos de encuestas pueden darnos una idea de estas diferencias, aunque tales datos existen sólo para un número limitado de sistemas, sobre todo en las naciones occidentales. Como se aprecia en el cuadro III.2, hay algunas diferencias en las pautas de respuestas incluso dentro de este conjunto de países relativamente homogéneo. En primer lugar, los incentivos de propósitos, que podrían haberse considerado como los medios más importantes para motivar a los individuos a unirse a la burocracia, no son tan importantes. En los casos de los que tenemos datos, uno de los otros incentivos, más a menudo la solidaridad, se menciona por un porcentaje mayor de los encuestados.

Podría pensarse que la relativa subvaluación de los incentivos de propósitos fue un efecto del subgrupo del servicio civil acerca del cual tenemos más información. Este grupo se compone en gran medida por administradores cercanos a la cima de la jerarquía administrativa; estos funcionarios han estado en el puesto durante algún tiempo, de modo que es de esperar que hayan desarrollado una identificación mayor con la organización que con los propósitos ostensibles de la organización. En la terminología de Anthony Downs, es posible que se hayan vuelto conservadores, antes que defensores o fanáticos.s" Sin embargo, los datos limitados que conocemos de una encuesta australiana parecen refutar esa idea, y las razones mencionadas para unirse al servicio civil responden menos a los propósitos que las razones mencionadas para seguir en el servicio.

Las diferencias observadas entre los diversos conjuntos de administradores para los que tenemos datos no son sorprendentes en particular, pero podemos señalar tres puntos interesantes. El primero es el porcentaje sumamente elevado de administradores en el Reino

⁶⁴ Charles H. Levine, "The Quiet Crisis of the Civil Service", *Governance*, 1, 1988, pp. 115-143.

⁶⁵ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Little, Brown, Boston, 1967), pp. 96-101.

CUADRO III.2. *Incentivos para la contratación y retención de los empleados públicos (porcentajes)*

Incentivos	Reino Unido-	Estados Unidos'	Francia"	Nueva Zelanda«	España:	Italia'	Turquias	India':	Suiza'	Australia! (1975)		Japon-
	(1967)	(1985)	(1969)	(1966)	(1967)	(1978)	(1965)	(1968)	(1987)	Ingresan	Se quedan	(1990)
Materiales	20	37	24	36	21	48	25	38	20	34	30	7
De propó- sitos	19	23	32	27	39	11	12	6	52	13	27	49
Solidarios	56	40	34	21	30	36	56	29	22	26	15	6
Otros	6	—	10	16	10	6	6	26	6	—	—	38
TOTAL	101	100	100	100	100	101	99	100	100	73	72	100

FUENTES:

^a Brian Chapman, "Profile of a Profession: The Administrative Class of the Civil Service", en *The Civil Service* (Informe Fulton) (HMSO, Londres), v. 3, pt. 2, p. 12.

^b Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos, *Reasons Why Career Members Leave in Fiscal Year 1985* (U.S. Government Accounting Office, Washington, DC, 1987), GAO/GGD-87-106Fs.

^c Ezra Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France* (Princeton University Press, Princeton, 1974), p. 120.

^d R. L. Green, M. R. Palmer y T. J. Sanger, "Why They Leave", *New Zealand Journal of Public Administration*, 30, 1967, p. 27.

^e Manuel Gómez-Reino y Francisco Andrés Orizo, "Burocracia pública y privada", en *Anales de moral social y económica, Sociología de la administración pública española* (Raycar, Madrid, 1968), p. 267.

^f Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia* (Il Mulino, Milán, 1980), pp. 120-121.

^g Leslie L. Roos y Noralou P. Roos, *Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1971), p. 123.

^h Richard P. Taube, *Bureaucrats Under Stress* (University of California Press, Berkeley, CA, 1969).

ⁱ Paolo Urio, *Soeologie politique de la haute administration publique de la Suisse* (Economica, París, 1989).

^j Comisión Real sobre la administración del gobierno australiano, *Repon*, Apéndice 3 (Australian Government Publishing Service, Canberra, 1976). Porcentaje de quienes listan cada tipo como "importante" o "muy importante".

^k Ministerio del Servicio Civil, Japón, *Annual Report* (Ministerio del Servicio Civil, Tokio, 1990), p. 6.

Unido que dieron respuestas en términos de los incentivos de solidaridad cuando se les preguntó por sus empleos. Este resultado parecería corresponder muy bien al estereotipo de la administración británica como un conjunto de "viejos muchachos" que conducen la administración en una forma colegiada, caballeresca, y cuyo papel como aficionados talentosos podría impedir que surgiera dentro de la burocracia toda iniciativa política eficaz. Numerosos estudios recientes del aparato administrativo del Reino Unido indican que, aunque quizá no estén educados como expertos en ninguna especialidad técnica particular, muchos administradores desempeñan papeles muy importantes en la elaboración de las políticas públicas, labor que los propios practicantes han conocido durante largo tiempo. Sin embargo, resulta interesante observar la medida en que los practicantes mencionan más razones sociales para ocupar sus puestos o permanecer en ellos.

Entre los países de los que tenemos datos, los administradores franceses de nivel superior reportaron los mayores niveles de incentivos de propósitos. Este hallazgo corresponde también a la concepción prevaleciente de la burocracia francesa como el *group dirigeante* de toda la sociedad. Tradicionalmente, el conducto para hacer las cosas en el gobierno francés ha sido el de la administración, y es de esperarse que los administradores perciban una posibilidad relativamente mayor de hacer cosas mediante sus empleos. Por último, los administradores italianos dieron una proporción muy elevada de respuestas materiales, lo que señala la tendencia a menudo citada de usar la burocracia como medio de progreso personal antes que como fuerza del cambio político.

Otro estudio de las motivaciones y los incentivos para trabajar en el Reino Unido contrastó directamente las motivaciones de los empleados del sector público y del sector privado. Este estudio con-

⁶⁶ Christopher Hood, "De-Sir Humphreying the Westminster Model of Bureaucracy", *Governance*, 3, 1990, pp. 205-214.

⁶⁷ Véase una concepción menos cuantitativa de los incentivos en la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, *Les Administrateurs civils dans les services centraux de l'État [ace à leur carrière et à leur travail]* (La Documentation Française. París, 1991).

⁶⁸ Es posible que esta caracterización del servicio civil francés sea menos correcta en los años noventa que en el pasado. Véase Jean-Luc Bodiguel y Luc Rouban, *Le [onctionnaire détronné?* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1991).

⁶⁹ El factor del ascenso es especialmente importante en Italia, donde el servicio civil lo utilizan a menudo como escala de ascenso económico los meridionales. Véase Sabino Cassese, "The Higher Civil Service in Italy", en Ezra N. Suleiman (comp.), *Bureaucrats and Public Policy* (Holmes and Meier, Nueva York, 1984).

⁷⁰ Beverly Alban Metcalfe, "What Motivates Managers: An Investigation by Gender and Sector of Employment", *Public Administration*, 67, 1989, pp. 95-108.

trastó también los incentivos considerados más importantes por los hombres y las mujeres. Todos los grupos examinados consideraron el desafío del trabajo y ciertos beneficios solidarios como lo más importante en sus elecciones de empleo (cuadro III.3). Sin embargo, los empleados del sector público tendieron también a colocar en muy alto nivel la seguridad de sus puestos (incentivo material). Pero también atribuyeron gran importancia a sus contribuciones potenciales a la sociedad (un incentivo de propósitos), mientras que su valor fue muy bajo en las respuestas de los empleados del sector privado. Para los empleados del sector público, los incentivos materiales tales como los altos sueldos y las prestaciones adicionales se encontraban entre los incentivos menos importantes. No fueron grandes las diferencias observadas entre los sectores, pero sí coinciden con la mayoría de los otros hallazgos y apoyan nuestra percepción general de las diferencias existentes entre los empleados del sector público y los del sector privado. También apoyan el hallazgo anterior de fuertes incentivos de solidaridad en el Reino Unido. Por ejemplo, un estudio similar realizado en Canadá reveló una importancia menor de los incentivos de solidaridad, aunque los empleados del sector público se preocupaban menos por las remuneraciones materiales que los empleados del sector privado."!

Hay escasos datos sobre las estructuras de incentivos existentes en los sistemas administrativos occidentales, pero la información sobre los sistemas administrativos no occidentales es prácticamente inexistente. Sin embargo, los datos de una antigua muestra de administradores turcos revelan una gran semejanza con los datos de las naciones occidentales." Otro estudio de los cuadros administrativos de la República Popular de China reveló que los incentivos materiales eran los más comúnmente citados, pero los incentivos de propósitos no les iban muy a la zaga-" Además, sobre la base de varios estudios más descriptivos, podemos elaborar rápidamente la hipótesis de que los principales incentivos para ingresar a los sistemas burocráticos de las sociedades no occidentales son solidarios y materiales antes que de propósitos. En primer lugar, dados los antecedentes coloniales de la mayoría de estas sociedades, la pauta del alcance de metas por medio de la administración no estaba bien arraigada en estos sistemas en el momento de la independencia. Además, en los

71 Jak Jabes y David Zussman, "Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service", *Canadian Public Administration*, 31, 1988, pp. 204-225.

72 Leslie L. Roas y Noralou P. Roas, *Managers of Modernization: Organizations and Elites in Turkey* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1971).

73 Wen-Fang Tan^g, William Parish y Guansan Yang, "Bureaucracy in China", ensayo inédito, Departamento de Politología, Universidad de Pittsburgh, 1993.

CUADRO II.3. *Características más importantes de los trabajos para los empleados del Reino Unido*

<i>Sector público</i>		<i>Sector privado</i>	
<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Desafío	Desafío	Desafío	Desafío
Personas amables	Seguridad	Ubicación	Autonomía
Seguridad	Contribución social	Personas amables	Personas amables
Contribución social	Personas amables	Organización prestigiada	Organización prestigiada
Ubicación	Autonomía	Ser apreciada	Influencia

FUENTE: Beverly Alban Metcalfe, "What Motivates Managers: An Investigation of Gender and Sectors of Employment", *Public Administration* 67 (1989, pp. 95-108).

sistemas latinoamericanos que han sido independientes durante más tiempo, los administradores no están siempre protegidos por sistemas de méritos y de antigüedad, de modo que todo intento de valerse de la administración para alterar los arreglos sociales y económicos existentes, en formas que no estén predeterminadas, da por resultado el inmediato despido del cargo.?" Hay también algunos aspectos más positivos de la atracción de la burocracia para muchos empleados potenciales. La burocracia pública es una institución de la sociedad estable y relativamente bien remunerada; y en comparación con las oportunidades que puedan existir en la economía privada, la oportunidad de trabajar en la burocracia pública es con frecuencia una opción económica muy atractiva."

Quizá sea menos obvia la actuación de los incentivos de solidaridad en los sistemas administrativos del Tercer Mundo. Una de las bases sociales y culturales de muchos países menos desarrollados ha sido un hincapié en la posición y el rango para definir el comportamiento social. Además, en la mayoría de estas sociedades ha podido establecerse la burocracia pública como ocupación de alto nivel. Esta posi-

⁷⁴ Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991); Fernando Uricoechea, *Estado y burocracia en Colombia* (Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1986).

⁷⁵ M. A. H. Wallis, *Bureaucracy: Its Role in Third World Development* (Macmillan, Londres, 1989).

ción podría relacionarse con la separación relativamente breve del periodo en el que la contratación para estos puestos gubernamentales se determinaba casi exclusivamente por criterios adscriptivos, y las mejores familias enviaban con frecuencia a sus hijos al servicio público. Como señalaran Kearney y Harris a propósito de Ceilán (ahora Sri Lanka):

Sin embargo, es probable que el gran prestigio del funcionario público haya contribuido a la atracción de una carrera burocrática por lo menos tanto como la ventaja material o la seguridad del empleo. El prestigio social del burócrata moderno es en gran medida una herencia del pasado feudal y colonial de Ceilán.⁷⁶

Para estos autores, la "exclusividad social y la suprema confianza" de los administradores coloniales tendían a reforzar la impresión de que los puestos administrativos equivalían a una posición social superior.⁷⁷ Algunos de estos valores persisten aun después de terminado el dominio colonial. Además, en las sociedades que aprecian la posición social más que los criterios del logro usualmente asociados a las sociedades occidentales, es de esperarse un alto nivel de los incentivos de solidaridad entre quienes ingresan a la burocracia.

Los incentivos de los administradores que ingresan a la burocracia en el mundo subdesarrollado son obviamente distintos de los tipos de incentivos que esperaríamos encontrar en los burócratas encargados de generar importantes cambios sociales y económicos. Ya hemos señalado la carga de la administración en estas transformaciones, y encontramos aquí una gran disparidad entre los requerimientos del cambio social y las motivaciones de los individuos reclutados. Esta situación no puede ofrecer una perspectiva optimista para el futuro del cambio administrado.

Un estudio realizado en los Estados Unidos resulta de particular interés porque representa la reacción de un grupo de funcionarios públicos de alto nivel que entonces estaban siendo atacados por un gobierno que trataba de limitar el control burocrático sobre las políticas y la paga y el prestigio del servicio público. Las razones expresadas para abandonar el Servicio Ejecutivo Principal eran una combinación de incentivos (o desincentivos). Resulta de especial interés observar que las preocupaciones solidarias, como la denigración del

⁷⁶ Robert N. Keamey y Richard L. Harris, "Bureaucracy and Environment in Ceylon", *Journal of Commonwealth Political Studies*, 2, 1964, pp. 254-255.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 255.

⁷⁸ John W. Thomas y Merilee S. Grindle, "After the Decision; Implementing Policy Reforms in Developing Countries", *World Development*, 18, 1990, pp. 1163-1181.

servicio civil y la interferencia política en la administración del personal, eran más importantes que algunos de los ataques más tangibles (sobre la paga, por ejemplo) que por entonces se estaban haciendo.⁷⁹ Otras encuestas subsecuentes del Servicio Ejecutivo Principal, y la investigación similar aunque menos cuantitativa del servicio civil británico que afrontaba ataques semejantes, confirmaron la impresión de que el orgullo en el servicio es un factor importante en la contratación y la retención de los funcionarios públicos de alto nivel.

Para concluir este análisis de los incentivos, podemos señalar ciertas cosas muy conjeturales acerca de la naturaleza de la burocracia en China, la antigua Unión Soviética y otros países comunistas. Sobre la base de ciertas descripciones de los sistemas administrativos anteriores, podemos postular que las estructuras de incentivos de estos burócratas son similares a las observadas en las sociedades occidentales por lo que toca a los administradores. Es decir, existe una combinación de incentivos materiales, de propósitos y de solidaridad. Los incentivos de propósitos son bastante obvios, porque en mayor medida aun que en la mayoría de las sociedades occidentales, los regímenes comunistas se orientan marcadamente hacia la administración como el conducto para alcanzar ciertas metas. Sería de esperar que los individuos percibieran cierta capacidad real para alcanzar algunas metas si trabajaban en las estructuras administrativas. Los incentivos materiales pueden parecer extraños en sociedades que supuestamente no tienen clases, pero aun aquí hay grupos con remuneraciones económicas diferentes.⁸⁰ La burocracia pública es uno de tales grupos; el hecho de pertenecer al "aparato" del Estado beneficia generalmente al empleado no sólo en forma directa sino también en forma indirecta por el acceso a bienes de consumo escasos.

Por último, una descripción tradicional de la administración rusa la representaba como un conjunto de grupos primarios pequeños y muy unidos que operaban dentro del contexto de una estructura gubernamental más vasta.⁸¹ Podemos postular que estos grupos pequeños todavía estaban operando dentro de la burocracia soviética, de modo que había un alto nivel de motivación solidaria para los trabajadores de tales grupos. Además, serían de esperar ciertas diferencias por la edad entre los funcionarios públicos de estos regímenes. Quié-

⁷⁹ Véase Patricia W. Ingraham, "Building Bridges or Burning Them?: The President, the Appointees and the Bureaucracy", *Public Administration Review*, 47, 1987, pp. 425-435.

⁸⁰ M. S. Voslenski, *Nomenklatura: The Soviet Ruling Class* (Doubleday, Garden City, NY, 1984); Bruno Rizzi, *The Bureaucratization of the World* (Free Press, Nueva York, 1985).

⁸¹ Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (University of Chicago Press, Chicago, 1964), pp. 228-229.

nes tenían sus raíces en los días de las revoluciones y de la segunda Guerra Mundial podrían considerar su trabajo en términos más patrióticos, solidarios, mientras que los trabajadores más jóvenes podrían ver el servicio civil simplemente como una ocupación bien pagada en una sociedad más estable. Por supuesto, éstas son sólo conjeturas acerca de las motivaciones de estos administradores, pero hay algunos datos reveladores de que cada uno de los incentivos eran posiblemente efectivos. Lo que no sabemos con certeza es la fuerza relativa de estas motivaciones y estos incentivos.

La remuneración en el sector público

Se ha establecido que el dinero puede no ser el único o ni siquiera el mejor medio para motivar a los potenciales empleados a aceptar carreras gubernamentales o a continuar en tales carreras una vez en ellas. Sin embargo, la remuneración es cuestión importante en el sector público, en parte porque muchos ciudadanos creen que los empleados gubernamentales reciben grandes sueldos por poco trabajo.⁸² Además, no es sólo la remuneración recibida durante la vida de trabajo de los empleados lo que genera el resentimiento popular, sino también las diversas prestaciones accesorias recibidas por los empleados públicos, señaladamente una pensión protegida contra la inflación. La comparabilidad de la compensación del sector público con la del sector privado es una consideración importante para determinar la satisfacción de los empleados públicos con su trabajo, así como la satisfacción de los ciudadanos con sus servidores públicos.

Determinar los niveles de compensación apropiados para los empleados públicos no es tarea tan sencilla como podría parecer a primera vista. Es cierto que muchos empleos del sector público son directamente comparables con los empleos del sector privado; las tareas de una secretaria gubernamental son casi idénticas a las de una secretaria del sector privado.^v Sin embargo, algunos empleos gubernamentales no tienen equivalente en el sector privado, y muchos empleos que parecen comparables podrían no serlo. El empleo de

⁸² Por fortuna o desgracia, la reciente politización de la discusión de la paga en el sector público ha hecho que el público esté más enterado de las remuneraciones de los funcionarios políticos y administrativos del gobierno. Véase Christopher Hood y B. Guy Peters (comp.), *The Rewards of High Public Office* (Sage, Londres, 1994).

⁸³ Aun aquí, sin embargo, es posible que un empleado del sector público tenga obligaciones y deberes especiales. Es posible que una secretaria de una oficina gubernamental deba mecanografiar numerosas cartas de gran importancia política, y se supone que sabrá actuar con la discreción apropiada, absteniéndose de comunicar a otros lo que ha visto.

policía es distinto de todo empleo del sector privado, incluso del de un guardia de seguridad. Aunque el trabajo de un ejecutivo gubernamental puede asemejarse al de un gerente de una empresa privada de tamaño similar, el gerente del sector privado no tiene la responsabilidad política, la exposición a los medios de difusión masiva, ni las dificultades gerenciales (por ejemplo, las prácticas de administración de personal de un sistema de servicio civil) de un gerente gubernamental. Además, la determinación del valor de una pensión protegida contra la inflación o la relativa seguridad del empleo público implica varios supuestos acerca de las tasas inflacionarias futuras, las tasas de desempleo futuras y las preferencias de los trabajadores por el ingreso futuro frente al ingreso corriente. El presidente Ronald Reagan sugirió en cierta ocasión que se pagara a los empleados públicos 94% de lo que ganarían en empleos comparables del sector privado; el 6% restante compensaría la pensión y la seguridad del empleo.^v Sin embargo, esta cifra era sólo una conjetura acerca del valor verdadero de esos componentes del paquete de compensación del servicio civil.

La mayoría de los estudios que han comparado la remuneración del sector público con la del sector privado revelan que los empleos gubernamentales de los estratos inferiores están mejor pagados que sus similares del sector privado.^v Esto se aplica en particular a los trabajadores no calificados o semicalificados, como los trabajadores sanitarios o los conductores de autobuses. Esta ventaja relativa de los trabajadores del sector público se deriva por lo menos en parte de la capacidad de estos trabajadores para presionar a los líderes políticos con huelgas reales o amenazadas, así como la ausencia de la "línea de flotación" que restringiría a un empleador privado. Sin embargo, a medida que aumentan las responsabilidades, los empleados gubernamentales reciben sueldos menores que los del sector privado. Quienes trabajan en la cima de las organizaciones públicas ganan con frecuencia sólo una fracción de lo que ganarían en empleos del sector privado con responsabilidades similares.^w

⁸⁴ Peter M. Benda y Charles H. Levine, "Reagan and the Bureaucracy: The Bequest, the Promise, the Legacy", en Charles O. Jones (comp.), *The Reagan Legacy* (Chatham House, Chatham, NJ, 1988).

⁸⁵ Siv Gustaffson, *Lonebildning och lonestruktur inom den statliga* (Almqvist and Wiksell, Estocolmo, 1972); INSEE, "Rémunérations des agents de l'État en 1987 et 1988", *INSEE première*, 50, 1979, pp. 1-4.

⁸⁶ Según se dice, un funcionario público sueco expresó en una reunión con sus similares del sector privado que esperaba que los comentarios de ellos fuesen doblemente buenos que los suyos, en vista de que a ellos se les pagaba el doble. Véase Barbara Czarniawska, "The Ugly Sister: On the Relationship of the Private and the Public in Sweden", *Scandinavian Journal Of Management Studies*, 1985, p. 93.

Hay algunas excepciones importantes a la generalización referente a las remuneraciones del cargo público. En las sociedades que tienen una tradición de gobiernos fuertes y prestigiosos, los funcionarios públicos de alto nivel están a menudo bien pagados. Por ejemplo, en el Reino Unido están bien pagados los funcionarios más altos del servicio civil (la "estructura abierta") por comparación con la mayoría de ejecutivos similares en la economía privada, aunque su paga se ha venido quedando rezagada desde fines de los años setenta.s? Aunque la paga de los funcionarios públicos británicos de más alto nivel ha venido decreciendo (en relación con el sector privado), a estos funcionarios les ha ido bien en comparación con el resto de los empleados públicos cuya paga ha disminuido más aún.⁸⁸ Estos empleados públicos carecen de algunas de las prestaciones (como un automóvil) de los empleados de alto nivel del sector privado, pero en cambio tienen una pensión protegida contra la inflación para su vida de jubilados. En las sociedades dominadas por el gobierno, como la antigua Unión Soviética y muchos países del Tercer Mundo en la actualidad, el gobierno es, por mucho, el mejor lugar para trabajar.

La posición relativa de la remuneración del sector público y del sector privado se indica en los cuadros IIIA y III.5 que relacionan la remuneración media del sector público con la del sector privado en

CUADRO IIIA. *Remuneración de los funcionarios públicos principales como porcentaje de la remuneración media en la economía*

<i>País</i>	<i>Remuneración de los funcionarios públicos</i>
Reino Unido	541
Alemania	487
Francia	461
Bélgica	444
Suiza	385
Dinamarca	302
Suecia	223
Noruega	189

FUENTE: Datos inéditos tomados de Christopher Hood y B. Guy Peters, *Rewards or High Public Office* (Sage, Londres, 1994).

⁸⁷ *Review Body on Top Salaries*, Report No. 33, Cmnd. 2015 (HMSO, Londres, 1992), donde se informa de una disminución de 3% en los ingresos reales de los funcionarios públicos de primer nivel, mientras que el ingreso de los administradores principales del sector privado aumentaron 41% en el periodo de 1985 a 1992.

⁸⁸ Christopher Hood, "Rewards at the Top", en Hood y Peters, *Rewards*, *op. cit.*

varios países y que presentan una información más detallada acerca de las remuneraciones de los altos puestos en un número menor de países. La elaboración de estas comparaciones tiene dificultades inherentes -por ejemplo, las diferencias de la estructura ocupacional del servicio civil frente a la del sector privado-, pero estos datos indican en alguna medida la posición relativa de los dos sectores de empleo. En la mayoría de las democracias industrializadas, los empleados públicos ganan, en promedio, aproximadamente lo mismo que los empleados del sector privado, mientras que en la mayoría de los países subdesarrollados ganan sustancialmente más.^s Esto indica la importante posición del gobierno y sus empleados en la administración y el desarrollo de tales sociedades. Sin embargo, no es tan buena la posición de los administradores principales en las democracias industrializadas, ya que tienden a recibir una paga sustancialmente menor.

CUADRO III.5. *Razón de los salarios del gobierno central al ingreso per cápita*

<i>País</i>	
Burundi	15.11
Senegal	9.90
Camerún	7.39
Egipto	5.70
India	4.80
Austria	1.06
Australia	1.16
Singapur	1.16
Noruega	1.48
Suecia	1.49

FUENTE: Peter Heller y Alan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons* (Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, 1983).

La determinación de la remuneración en el sector público es algo más que una simple cuestión de administración de personal. Es también un elemento crucial en la gerencia económica. Porque el gobierno emplea ahora una proporción muy grande del total de la fuerza de trabajo (18% en los Estados Unidos, 31% en el Reino Unido y 42% en Suecia), la determinación de la remuneración en el sector

⁸⁹ Peter S. Heller y Alan A. Tait, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons* (Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, 1983).

público influye en las condiciones económicas de todo el país. Éste es un aspecto de la economía en el que el gobierno puede influir muy directamente, y cuando se quiere implantar una política de ingresos, los salarios del sector público sirven como guías para el resto de la economía.?" Además, cuando los gobiernos entran en conflicto con los sindicatos a causa de los salarios, el arreglo puede usarse como un indicador del poder y la resolución del gobierno, como ocurriera con los gobiernos conservadores del Reino Unido en los años de 1974, 1982 y 1985.

La remuneración de los empleados del sector público se determina en diversas formas. Una de ellas consiste en ligar la remuneración directamente a los cambios ocurridos en el sector privado, o a los precios de los bienes de consumo. Por ejemplo, la remuneración del servicio civil holandés se ha ajustado en forma bienal para tomar en cuenta los cambios ocurridos en los salarios del sector privado, mientras que en Australia se ajusta anualmente de acuerdo con los cambios de los precios.?' La remuneración de los empleados públicos estadounidenses se basa nominalmente en la comparabilidad con el sector privado, aunque el presidente y el Congreso formulan juicios independientes acerca de los niveles de compensación apropiados. En los años ochenta, el presidente y el Congreso aprobaron constantemente incrementos salariales por debajo de las cifras de comparabilidad recomendadas por el más independiente Comité Asesor sobre la Remuneración Federal. La Ley de Pagos de 1990 desconectó la remuneración del servicio civil de la del Congreso, con lo que se eliminó otra barrera política para la compensación apropiada de los empleados públicos." En varios países, los movimientos de la remuneración del sector público se conectan directamente con los cambios ocurridos en las compensaciones del conjunto de la economía, lo que ayuda a eliminar el incentivo de los políticos para mantener baja la paga de los empleados públicos. Como señalamos antes, el ataque al servicio civil en sus bolsillos es una buena política en la mayoría de los países, y los políticos pueden ganar grandes créditos mostrándose duros con las remuneraciones.

La negociación con los sindicatos es el otro sistema principal para la fijación de la remuneración del sector público. En Dinamarca se

⁹⁰ J. L. Fallick, y R. F. Elliot, *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay* (Allen and Unwin, Londres. 1981).

⁹¹ Renk Robough y Wendy Kooistra, "Rewards in the Public Sector: The Case of the Netherlands", ensayo presentado en la conferencia sobre las Remuneraciones de los Altos Cargos Públicos, Universidad Erasmus/Riksuniversiteit Leiden, febrero de 1993.

⁹² Desmond S. King y B. Guy Peters, "Rewards of Higher Public Office: The United States", en Hood y Peters, *Rewards, op. cit.*

hace este regateo como parte de las negociaciones salariales de toda la economía, mientras que en Italia, Canadá y varios otros países, tal negociación es independiente de otras negociaciones laborales. Pero en todas las negociaciones la comparatividad es por lo menos una parte implícita del proceso de regateo. Alemania Occidental tiene una versión modificada de la fijación de la paga donde se fijan los sueldos de los empleados públicos ordinarios (*Angestellte*) mediante negociaciones con los sindicatos; luego, el Parlamento determina la paga de los funcionarios públicos principales (*Beamte*). Los *Beamte* tienen derecho a vivir de acuerdo con su posición como representantes del Estado (el "principio de la alimentación T")

Cuando Margaret Thatcher fue elegida primera ministra de la Gran Bretaña, en 1979, rescindió un acuerdo salarial basado en la comparabilidad que databa de los años cincuenta, y lo sustituyó por la negociación colectiva como etapa transitoria hasta que pudiera llegarse a un nuevo acuerdo salarial.⁹³ Este periodo transitorio duró más de un decenio, mientras que los altos niveles del desempleo británico aseguraban una reserva de empleados si los actuales empleados públicos optaban por renunciar. Las discusiones tendentes a llegar a un nuevo acuerdo entre el gobierno y los sindicatos generó finalmente una serie de acuerdos que debilitaban la posición de los sindicatos del sector público. Además han reducido la paga del sector público en relación con la del sector privado."

El método tradicional para remunerar a los empleados públicos consiste en pagar a todos los que tienen el mismo grado de servicio la misma cantidad, quizá ajustada por la antigüedad o por factores sociales como el número de hijos dependientes. La difusión de las ideas gerencialistas durante los años ochenta y noventa ha incrementado el uso de la paga por méritos en el servicio civil, con remuneraciones diferenciales para los empleados, basadas en su desempeño." En algunos casos se entregan primas a quienes trabajan mejor, mientras que en otros sistemas se ajustan sus sueldos hacia arriba en forma más permanente. Además, en algunos de los sistemas de primas

⁹³ Hans Ulrich Derlien, "The Structure and Dynamics of the Reward System for German Bureaucratic and Political Elites", en Hood y Peters, *Rewards*, op. cit.

⁹⁴ *Inquiry into Public Sector Pay* (Informe Megaw), Cmnd. 8590 (HMSO, Londres, 1982).

⁹⁵ Christopher Hood, "Rewards of High Public Office; The United Kingdom", en Hood y Peters, *Rewards*, op. cit.

⁹⁶ Esto es cierto incluso en países como Suecia, Noruega y Holanda, que tienen historias de escasa diferenciación en los salarios del sector público y una política salarial "solidarista" en el conjunto de la economía. Per Laegreid, "Lønspolitiske reformforsøk i staten", *tos Senteret Notar* No. 52 (LOS Center, Bergen, 1989); Lennart Lundquist, *Ambetsman eller direktor* (Norstedts, Estocolmo, 1993); Robough y Kooistra, "Rewards in the Public Sector".op. cit.

existen procedimientos bien regulados para determinar tales remuneraciones, pero en otros, los líderes políticos y del servicio civil disponen de margen a discreción para remunerar a sus subordinados, y las primas son virtualmente secretas.⁹⁷ En algunos casos el mérito se determina por adelantado, de modo que muchos administradores públicos de alto nivel se contratan por desempeño en acuerdos que difieren marcadamente entre unos y otros.⁹⁸ Unos cuantos sistemas de remuneración establecen también reducciones de sueldos para los trabajadores poco eficientes.

Sin embargo, todos los sistemas de remuneración por méritos suponen que los empleados públicos se motivan más por estas remuneraciones materiales que por los incentivos de solidaridad característicos de los sistemas de paga uniforme. Estos planes suponen también que se puede calcular el mérito en forma adecuada y justa.⁹⁹ Eso puede ser relativamente fácil para muchos puestos de menor nivel (por ejemplo, las mecanógrafas o los técnicos), pero se vuelve difícil para los puestos gerenciales y profesionales de alto nivel. Se vuelve especialmente difícil para los funcionarios públicos cuya responsabilidad primordial es la de asesorar a los ministros en la planeación de sus políticas. En la medida en que esto ocurre, los programas de remuneración por méritos tienden a subrayar la naturaleza gerencial y técnica de los empleados del servicio civil, al mismo tiempo que devalúan las funciones de asesoría sobre la política pública de estos puestos.

A pesar de las diferencias que hay en el procedimiento de determinación de la paga del sector público, podemos formular varias generalidades. Primero, debe encontrarse un equilibrio entre las restricciones fiscales y la necesidad de atraer y conservar un personal calificado. Esto es obviamente más problemático en los niveles superiores del gobierno que en los niveles inferiores, pero puede ser todo un problema en relación con los empleados especializados tales como los operarios de computadoras y los ejecutivos. Segundo, en épocas de austeridad económica o de inseguridad, la paga del sector público es un blanco conveniente para quienes desean controlar los costos del gobierno. Esto es cierto a pesar de que los costos del personal si-

⁹⁷ Luc Rouban, "Rewards of High Public Offices in France: Political Arguments and Institutional Changes", en Hood y Peters, *Rewards, op. cit.*; Marlene Brands, "Public Office and Private Rewards: Rewards for High Public Office in Belgium", en Hood y Peters, *Rewards, op. cit.*

⁹⁸ Por lo que toca a Suecia, véase Maivor Sjolund, *Statens lonepolitik 1966-1988* (Publica, Estocolmo, 1988).

⁹⁹ Véase James L. Perry, "Merit Pay in the Public Sector: The Case for a Failure of Theory", *Review of Public Personnel Administration*, 7, 1986, pp. 186-199.

gan siendo una proporción relativamente pequeña de los costos totales del gobierno. Por ejemplo, los sueldos y salarios del gobierno central de Suecia sólo representan 6% del gasto total a ese nivel; en los Estados Unidos ascienden a 11%.¹⁰⁰ En ambos países, los sueldos y salarios para todos los niveles del gobierno son mayores que los del gobierno central exclusivamente, pero en todo caso no llegan a la cuarta parte del total de los gastos. En los países menos desarrollados, los sueldos y salarios del sector público constituyen una proporción mayor del total de los gastos; por ejemplo, los sueldos representan más de la mitad de los gastos totales en Kenia y muchos otros países africanos.¹⁰¹ Pero en gran parte del mundo desarrollado, la restricción de la remuneración del sector público, a pesar de su valor simbólico, puede ser una parte pequeña de la restricción fiscal total que se requiere para controlar el gasto público.

Un tercer factor importante al determinar los salarios del sector público es el hecho de que los empleados de este sector, en virtud de sus puestos centrales en la economía y la sociedad (trabajadores del transporte público, bomberos, defensa, etc.), y de sus crecientes niveles de sindicalización, se encuentran en buena posición para influir sobre los niveles de su propia paga. Por último, la paga misma es sólo una parte del paquete de compensación total; para entender plenamente los beneficios del empleo público, también debemos tomar en cuenta factores como las pensiones protegidas contra la inflación.¹⁰² Además, como señalamos antes, el empleo en el sector público puede ser un peldaño hacia ocupaciones más lucrativas en el sector privado, de modo que los salarios menores a corto plazo pueden ser un sacrificio aceptable para obtener a la larga remuneraciones muy superiores.

LAS PAUTAS DE CONTRATACIÓN

Hemos venido examinando los métodos de selección de los administradores y algunos de los problemas que surgen en la elección de tales métodos. En esta sección examinaremos los efectos de dichas elecciones analizando las pautas efectivas de la contratación de ad-

¹⁰⁰ Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 14 (Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, 1990). Gran parte del gasto total del gobierno de los países desarrollados son los gastos de transferencia tales como pensiones y otros beneficios sociales, los que tienden a superar ampliamente los costos del servicio civil.

¹⁰¹ *Ibid.* En parte, el gobierno puede convertirse en un patrón de último recurso para impedir un alto desempleo en las áreas urbanas. También la corrupción abierta y la colocación de amigos y partidarios en la nómina pública explican en parte estas cifras infladas.

¹⁰² Hood y Peters, *Rewards*, *op. cit.*

ministradores. De nuevo, nuestra discusión se ve limitada por la falta de datos sobre los sistemas administrativos, especialmente en referencia a los países menos desarrollados. A pesar de estas restricciones, se pueden recabar ciertos informes sobre la contratación en los sistemas administrativos de más de 25 países, aunque varía la temporalidad de los datos; éstos se refieren a varias dimensiones de origen social, preparación académica y representatividad, y pueden ofrecer una información importante sobre la forma en que se escoge a los administradores. Sin embargo, debemos hacer algunas salvedades importantes. Esta información fue reunida por distintas personas, en momentos diferentes y sobre distintas partes de la población burocrática. La mayor parte de los datos se refiere a los administradores de alto nivel, pero en algunos casos se tienen definiciones más generales. Por tanto, deberá tenerse cuidado al interpretar las diferencias observadas entre estos países. Sin embargo, los datos desempeñan la importante función de mostrar las direcciones generales de la contratación en los respectivos países. En cada caso se señalan la fuente, el año y la definición de la población administrativa (si ésta no abarca sólo a los administradores de alto nivel).

La primera dimensión de la que tenemos datos es el origen socioeconómico de los administradores. En virtud de que la administración pública es esencialmente una ocupación de clase media, se observa la mayor variante en la ocupación de los padres —o la clase de origen— de estos administradores. El cuadro III.6 indica no sólo que la administración pública es una ocupación de clase media sino también que el origen es algo difuso, especialmente la diferencia entre la clase alta y la clase media, pero en cada caso es la clase media la más grande de las clases de origen. Esto resulta más sorprendente aún cuando las categorías se reducen a la clase obrera y la burguesía (combinando la clase media con la alta). En cada caso, pocos hijos de obreros ascienden a los niveles de la administración superior; aparentemente, el sistema más abierto es el de los Estados Unidos, donde casi la cuarta parte de los ejecutivos federales proviene de la clase obrera.

Aunque tiene una imagen elitista, el servicio civil francés tuvo también un porcentaje relativamente alto de miembros provenientes de la clase obrera. A pesar de esta apertura aparente, el gobierno de Mitterrand desarrolló un tercer conducto para ingresar a la ENA, dirigido a los funcionarios sindicales y otros empleados procedentes de la clase obrera.¹⁰³ Este programa tuvo muy poco éxito, y pronto terminó. Alemania Occidental parecería ser el menos representativo

¹⁰³Jean-Luc Bodíguel, "Nouveaux concours, nouveaux énarques", *La revue administrative*, 186, 1978, pp. 610-618.

de los sistemas de servicio civil, porque ninguno de los miembros de la muestra elaborada por Zapf para los administradores de alto nivel provenía de la clase obrera.¹⁰⁴ Otros estudios muestran una pauta de contratación más representativa en Alemania, pero no mucho más representativa que en otros países europeos. Diversas muestras utilizadas por Aberbach, Putnam y Rockman revelan que Francia tiene menos funcionarios públicos provenientes de la clase obrera que Alemania.¹⁰⁵

Para no criticar demasiado los sistemas burocráticos, debemos advertir que esta pauta elitista de contratación no se debe sólo al elitismo de estas instituciones. Las burocracias se encuentran a merced del sistema educativo, y a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos de la mayoría de los países industrializados para poner la educación postsecundaria al alcance de mayor número de personas, tal educación sigue siendo patrimonio de la clase alta y la clase media. Dados los requerimientos de la gran mayoría de los puestos administrativos superiores -especialistas o generalistas-, una educación postsecundaria es una virtual necesidad, y en la mayoría de los países, incluso los que tienen una historia de democracia social, pocos hijos de la clase obrera reciben esa oportunidad. En efecto, este nexo educativo probablemente sea la razón de los resultados positivos de los Estados Unidos. La educación postsecundaria es más accesible en los Estados Unidos que en otras partes, de modo que es mucho mayor el conjunto de los potenciales solicitantes en el servicio civil superior.

Por otra parte, no debemos absolver con ligereza a la burocracia de toda culpa por su carácter poco representativo. Todas las organizaciones tienden a reproducirse, y existe la clara tendencia a reclutar individuos similares a los que ya ocupan los puestos. Este tipo de sesgo organizacional es especialmente manifiesto durante las entrevistas personales que generalmente se requieren para ocupar puestos del estrato superior. Las burocracias también utilizan reglas formales, como la exigencia de títulos o los obstáculos para pasar de una clase de empleo burocrático a otra (por ejemplo, la clase administrativa y la clase ejecutiva en el servicio civil británico antes del Informe Fulton), como procedimiento para conservar sus pautas de

¹⁰⁴ Wolfgang Zapf, *Wandlungen der Deutschen Elite* (Piper, Munich, 1966), pp. 180-182. El estudio posterior de Derlien y Mayntz reveló sólo 5% de funcionarios públicos principales de origen obrero. Hans-Ulrich Derlien y Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes* 1987 (Universitat Bamberg, Lehrstuhle für Verwaltungswissenschaft, Bamberg, 1988).

¹⁰⁵ Aberbach, Putnam y Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, op. cit. Véase también Bodíguel y Rouban, *Le fonctionnaire detrtmé*, pp. 104-110.

CUADRO III.6. *Origen por clase social de los funcionarios públicos importantes (porcentajes)*

<i>Clase social de origen</i>	<i>Reino Unido (1968)</i>	<i>Estados Unidos (1959)^b</i>	<i>Francia (1971-1975)^c</i>	<i>Alemania (1987)^d</i>	<i>Dinamarca (1974)^e</i>	<i>Suecia (1972)^f</i>	<i>Suiza (1980)^g</i>	<i>Italia (1965)^h</i>	<i>Canadá (1977-1988)^{ji}</i>
Alta	21	19	40	1	47	42	61	17	44
Media	56	44	30	69	43	44	16	65	19
Obrera	19	21	14	11	10	14	23	8	36
Otra/No conocida	5	16	16	19	9	-	-	13	
TOTAL	100	100	100	100	109	100	100	100	99

	<i>India (1947-1963)ⁱ</i>	<i>Turquia (1962)^k</i>	<i>República de Corea (1962)^l</i>	<i>España (1967)^m</i>	<i>Pakistán (n.d.)ⁿ</i>	<i>Zambia (1969)^o</i>	<i>Holanda (1988)^p</i>	<i>Australia (1970)^q</i>	<i>Bélgica (1973)^r</i>
Alta	17	29	13	-	22	8	88		13
Media	66	62	70	96	76	43	23	(78	59
Obrera		1	7	4	2	23	18	22	11
Otra/No conocida	17	8	10	-	-	27	4	-	17
TOTAL	100	100	100	100	100	98	100	100	100

	<i>Noruega (1976)^s</i>	<i>Brasil (1972)^t</i>	<i>Finlandia (1970-1980)^u</i>	<i>Israel (1986)^v</i>	<i>Grecia (1988)^w</i>
Alta	(71	36	31	18	
Media		53	59	59	86
Obrera	14	11	4	23	-
Otra/No conocida	18		6	-	14
TOTAL	100	100	100	100	100

FUENTES:

- ^a A. H. Halsey y I. M. Crewe, "Social Survey of the Civil Service", vol. 3, pt. 1 de *The Civil Service* (Informe Fulton) (HMSO, Londres, 1968, p. 19).
- ^b W. L. Warner *et al.*, *The American Federal Executive* (Yale University Press, Nueva Haven, 1963), p. 29.
- ^c Pierre Racine, "L'origine social des enargues", *La Fonction Publique. Cahiers Francais* (La Documentation Francaise, 1980).
- ^d Hans-Ulrich Derlien y Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes* 1987 (University of Bamberg, Lehrstuhle für Verwaltungswissenschaft, Bamberg, 1988).
- ^e T. Rau, *Den dansk centraladministration og dens embsmand* (Universidad de Copenhagen, Institut forsamfundsfag, Copenhagen, 1974).
- ^f U. Christofferson, U. Molin, B. Mansson y L. Stromberg, *Byråkrati och politik* (Bonniers, Estocolmo, 1972).
- ^g Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Economica, París, 1989), p. 146.
- ^h Paolo Ammassari, "L'estrazione sociale dei funzionari dello Stato e degli enti locali", en Ammassari *et al.*, *Il Burocrate di fronte alle burocrazia* (Giuffe, Milán, 1969), p. 21.
- ⁱ Jacques Bourgault y Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867-1988* (Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 1991).
- ^j V. Subramanian, *Social Backgrounds of India's Administrators* (Ministerio de Información, Nueva Delhi, 1971), p. 145.
- ^k C. H. Dodd, "The Social and Educational Backgrounds of Turkish Officials", *Middle Eastern Studies* 1 (1964), p. 271.
- ^l Dong Suh Bark, "Korean Higher Civil Servants: Their Social Backgrounds and Morale", en Byung Chui Koh, *Aspects of Administrative Development in South Korea* (Korea Research Publication, Kalamazoo, MI, 1967), p. 27.
- ^m Juan J. Línz y Amando de Miguel, "La elite funcionarial española ante la reforma administrativa", en *Anales de moral social y económica, Sociología de la administración pública española* (Raycar, Madrid, 1968), pp. 208-209.
- ⁿ Ralph Braibanti, "The Higher Bureaucracy of Pakistán", en Ralph Braibanti (comp.), *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition* (Duke University Press, Durham, NC, 1966), p. 271.
- ^o Dennis Lz-Dresang, "Ethnic Politics, Representative Bureaucracy and Development Administration; The Zambian Case", *American Political Science Review*, 68 (1974), p. 1609.
- ^p F. M. van der Meer y L. J. Roborgh (1993), *Ambetenaren in Nederland* (Alphen aan den Rijn: Willink), p. 334.
- ^q Royal Commission on Australian Government Administration, *Report* (Australian Government Publishing Service, Canberra, 1976); apéndice 3.
- ^r Andre Molitor, *L'Administration en Belgique* (Centre de Recherche et d'Infonnation Socio-politique, Bruselas, 1974).
- ^s Per Laegreid y Paul Roness, "De statliga anstallda i Norge", en Lennart Lundquist y Krister Ståhlberg, *Byråfrateri Norden* (Abo Akademi, Abo, 1983).
- ^t Paolo Roberto Motta, "The Brazilian Bureaucratic Elite", tesis doctoral inédita, University of North Carolina, 1972.
- ^u Krister Ståhlberg, "De statliga anstallda i Fínland", en Lundquist y Ståhlberg, *op. cit.*
- ^v David R. Nachmias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage", *Public Administration Review* 51 (1991), p. 414.
- ^w George Vendendrakis y Catherine D. Papastathopoulous, "The Higher Civil Service in Greece", *Intemational Review of Administrative Science*, 56 (1990), p. 474.

reclutamiento incluso frente a la democratización de la sociedad y las culturas de la mayoría de las sociedades occidentales. Es posible que esta tendencia a mantener una pauta de contratación elitista no sea consciente, y que quienes se ocupan de la contratación actúen simplemente con la imagen mental de un buen candidato que elimine personas talentosas de la clase obrera particularmente muy buenas.

La educación

Se está haciendo evidente que la educación puede ser una característica importante para describir a los administradores públicos, especialmente los de los niveles superiores de la jerarquía. Una vez más, no se cuenta con datos completos, pero podemos obtener alguna impresión acerca de los niveles educativos que difieren entre las culturas y los sistemas educativos. En la medida de lo posible, hemos tratado de agrupar los datos en categorías comparables entre países y significativos para los lectores norteamericanos. Es posible que así se haya afectado la precisión, pero esa desventaja se compensaría con la mayor comparatividad de los datos.

El análisis anterior de la relación existente entre la educación y la clase en la selección del personal administrativo nos lleva a esperar que un grupo de personas bien preparadas sirvan como administradores en los niveles superiores. Esta expectativa está bien justificada por los datos. Casi universalmente, el personal administrativo suele tener alguna forma de educación postsecundaria, y la mayoría ha completado el equivalente de una licenciatura. En algunos casos, esta educación se puede recibir dentro de los confines de un colegio administrativo especializado, pero existe, sin embargo, una fase clara de educación postsecundaria para la mayoría de los administradores. Esto ocurre incluso en los países menos desarrollados, que tienen escasez de personal capacitado. Los datos de Aberbach, Putnam y Rockman revelan que los funcionarios públicos tienden a estar mejor preparados que los empleados en tipos similares de puestos del resto de la economía.¹⁰⁶ Esto debiera esperarse en la mayoría de los casos, simplemente porque tal preparación es requisito formal para el nombramiento. Resulta interesante observar que los Estados Unidos y Canadá, citados con frecuencia como poseedores de culturas políticas más "democráticas", tienen mayores porcentajes de funcionarios públicos superiores carentes de una educación postsecundaria que

¹⁰⁶ Aberbach, Putnam y Rockman, *Bureaucrats and Politicians*, pp. 48-49.

la mayoría de las demás democracias industrializadas. Sin embargo, Israel tiene, con mucho, las estructuras administrativas más abiertas, en parte debido a la corta vida del país y en parte debido a los niveles relativamente bajos de la paga.

Además de haber completado la licenciatura o su equivalente, los administradores públicos de alto nivel con frecuencia han asistido a los colegios y universidades más prestigiosos. Por ejemplo, estudios del servicio civil británico han revelado que más de dos tercios de los miembros del servicio civil superior han estudiado en Oxford o en Cambridge. Sin embargo, el servicio civil parece tener una atracción cada vez menor para los graduados de "Oxbridge". En su estudio de los antecedentes de los administradores de la India, informó Subramanian que "la mayoría de los reclutas proviene de las seis universidades más antiguas y mejor conocidas... Es indiscutible la importancia de haberse educado en el colegio adecuado. Suleiman también informa que la mayoría -más de tres cuartas partes- de quienes ingresan a la ENA recibieron su educación en París, esto es, 42% de los estudiantes de la ENA. Un estudio posterior revela que más de la mitad de los estudiantes de la ENA se educaron íntegramente en París, mientras que otra cuarta parte realizó su educación superior en París." El predominio de las universidades más destacadas es especialmente pronunciado en Japón, donde la Universidad de Tokio y la Universidad de Kioto son las fuentes principales del servicio civil superior. Se observa una pauta similar en la Universidad Nacional de Seúl en Corea del Sur, y en las universidades de Atenas y Salónica en Grecia. En estos casos, por lo tanto, es clara la importancia no sólo de asistir a la universidad, sino también a la universidad adecuada.

La pauta estadounidense en las universidades es algo diferente de la de otros sistemas políticos. El análisis de Warner y otros, sobre la asistencia de los ejecutivos de carrera estadounidense a universidades realizado a principios de los años sesenta, reveló una fuerte influencia de las grandes universidades estatales en la preparación de los

107 Gavin Drewry y Tony Butcher, *The Civil Service Today*, 2a. ed. (Blackwell, Oxford, 1991); Nicholas Holgate, "Is Fifty-Nine Percent Enough?" *FDA News*, junio de 1990, p. 2.

108 V. Subramanian, *The Social Background of India's Administrators* (Ministerio de Información y Radiodifusión, Nueva Delhi, 1971), p. 39.

109 Pierre Bourdieu, *La Noblesse de L'État*, op. ca.

110 Koh, *Japan's Administrative Elite*, op. cit., pp. 86-94.

111 Pan S. Kim, "Who Serves the People; Educational Backgrounds of South Korean and Japanese Bureaucrats", ensayo inédito, Old Dominion University, Departamento de Administración Pública, 1990; George Vernardakia y Catherine D. Papastathopoulos, "The Higher Civil Service in Greece", *International Review of Administrative Sciences*, 55, 1989, pp. 603-629.

administradores. U- Si se excluye a los ejecutivos del servicio exterior, ninguna de las escuelas de la *Ivy League* se encuentra entre las 10 primeras por lo que toca al número de títulos otorgados, y sólo tres de ellas se encuentran entre las primeras 30. Algunos datos posteriores tienden a confirmar la posición de las grandes universidades estatales, especialmente las del Medio Oeste, como el semillero de los futuros funcionarios públicos. Estos datos parecen dar cierto apoyo a la idea de que la sociedad estadounidense y su sistema administrativo son más abiertos que la mayoría. También apoyan la afirmación de que el servicio público de los Estados Unidos ha sido un importante instrumento de movilidad social, factor que examinaremos en el análisis de la representatividad étnica del servicio civil.

El último punto que debemos examinar en lo tocante a los antecedentes educativos de estos administradores es el tipo de título que han obtenido. ¿Cuál es el grado de conocimientos técnicos o funcionales que tenderán a llevar consigo los administradores como función de su educación universitaria? Ya hemos mencionado algunos datos de este tipo para el Reino Unido, los que se reproducen en los cuadros III.7 y III.8, junto con los datos disponibles de otros países. Es considerablemente mayor la variación en los *tipos* de la educación recibida que en los *niveles* de la educación; hay aparentemente tres grupos distintos de tipos de grados educativos en esta muestra no aleatoria de los sistemas administrativos.

La primera pauta está representada por el Reino Unido, donde se hace gran hincapié en la educación general, las artes y las humanidades, y por consiguiente menos hincapié en la habilidad técnica. Como se señaló antes, esto indica la concepción generalista de la administración en el Reino Unido. Un segundo tipo está ejemplificado por Alemania Occidental y Suecia. Estos sistemas hacen gran hincapié en la preparación jurídica, y por consiguiente cerca de dos tercios de sus administradores tienen esa educación. Muchos de los restantes poseen también alguna forma de preparación profesional, como de ingeniería, medicina o educación. Francia está en una situación similar, pero va más allá al ofrecer la mayor parte de la preparación jurídica y financiera de nivel superior por medio de la ENA. Todos estos sistemas hacen gran énfasis en el papel jurídico del servicio civil, de modo que esta pauta de la educación es crucial para obtener éxito dentro del sistema.

La última pauta de los antecedentes educativos está tipificada por

¹¹² W. Uoyd Warner, *The American Federal Executive* (Yale University Press, Nueva Haven, 1963), p. 372.

los Estados Unidos y varios países subdesarrollados. La característica principal de estos países es el porcentaje relativamente grande de la educación en ciencias naturales (incluida la ingeniería) en el servicio civil. Los Estados Unidos tienden a contratar personas dotadas de conocimientos especializados para ocupar empleos especializados, en lugar de contratar personal generalmente calificado. Los países del Tercer Mundo necesitan concentrar todo el talento técnico disponible en el país y darle el uso más eficiente. Esto se puede lograr contratando la mayor cantidad posible de talento en el gobierno y usando luego al gobierno como el instrumento de asignación del total de los recursos sociales. Además, dado el estado relativamente subdesarrollado de las economías de muchos de estos países, la única opción real de los individuos capacitados puede ser la de trabajar para el gobierno.¹¹³ Muchas consideraciones políticas podrían impedir que la burocracia pública de los países subdesarrollados aprovechara todo su potencial en la administración de programas del cambio social y económico. Sin embargo, estos datos parecen indicar que muchos de los países tienen la materia prima, en términos del personal de sus burocracias (sobre todo en relación con el conjunto del talento educado y capacitado disponible), que podría lograr el éxito de tales reformas socioeconómicas.

La representatividad étnica

Otra cuestión que debemos investigar en la presentación de los datos de antecedentes de los servicios civiles es la representatividad étnica de las burocracias. Así como hay cierta razón para preocuparse por la representatividad de las burocracias públicas por clase social, también la hay para preocuparse por su igualdad en la contratación de diversas minorías dentro de la sociedad. Es de esperar la misma clase de pauta que se observara respecto de la clase, de modo que la comunidad dominante estará desproporcionadamente representada entre los miembros del servicio civil, especialmente en los puestos superiores. Estas sospechas se confirman con los datos del cuadro III.9. En la mayoría de los casos está excesivamente representado el grupo **dominante** en materia racial, idiomática o religiosa. Como en el caso de la clase, esto puede ser resultado de la aplicación de las normas educativas habituales, no de una discriminación abierta.

¹¹³ Los críticos dirían que esta dominación estatal es uno de los principales obstáculos para el desarrollo socioeconómico de estos países.

FUENTES:

- a A. H. Halsey y I. M. Crewe, "Social Survey of the Civil Service", vol. 3, pt. 1 de *The Civil Service* (Informe Fulton) (HMSO, Londres, 1968), p. 64.
- b U. S. Office of Personnel Management, *Statistics of Federal Civilian Workforce*, 1986 (USOPM, Washington, DC, 1986).
- e Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administratif de l'État* (Éditions de Seuil, París, 1991).
- d Hans-Ulrich Derlien y Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrative Elite des Bundes* 1987 (University of Bamberg, Lehrstuhle für Verwaltungswissenschaft, Bamberg, 1988).
- e Paolo Urio, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Econornica, París, 1989).
(Jacques Bourgault y Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867-1988* (Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 1991).
- g Philip D. Stewart, *Political Power in the Soviet Union* (Bobbs-Merrill, Indianápolis, 1968), p. 142.
- h B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (University of California Press, Berkeley, 1989), p. 221.
- i Pan S. Kim, "Who Serves the State: Educational Background of South Korean and Japanese Bureaucrats", ensayo inédito, Departamento de Estudios Urbanos y Administración Pública, Old Dominion University, 1991.
- j C. H. Dodd, "The Social and Educational Backgrounds of Turkish Officials", *Middle Eastern Studies* 1 (1964), p. 273.
- k Ralph Braibanti, "The Higher Bureaucracy of Pakistan", en Ralph Braibanti (comp.), *Asian Bureaucratic Systems Emergent [from the British Imperial Tradition]* (Duke University Press, Durham, NC, 1966), pp. 279-281.
- l James F. Guyot, "Bureaucratic Transformation in Burma", en *ibid.*, p. 424.
- m Nirnrod Raphaeli, "The Senior Civil Service in Israel; Notes on Some Characteristics", *Public Administration*, 48 (1970), p. 174.
- n Samuel Eldersveld, Sonja Hubée-Boonzaaijer y Jan Kooiman, "Elite Perceptions of the Political Process in the Netherlands Looked at in Comparative Perspective", en M. Dogan (comp.), *The Mandarins of Western Europe* (Halsted, Nueva York, 1975), p. 136.
- o Charles Debbasch, *La fonction publique en Europe* (CNRS, París, 1980); total del servicio civil.
- p Xiaowei Zang, "Elite Formation and the Bureaucratic-Technocracy in Post-Mao China", *Studies in Comparative Communism*, 24 (1991), pp. 114-123.
- q Andre Molitor, *L'Administration en Belgique* (Centre de Recherche et d'Information Socio-politique, Bruselas, 1974).
- r Franco Ferraresi, *Burocrazia e politica in Italia* (Il Mulino, Milán, 1980).
- s Debbasch, *op. cit.*, total del servicio civil.
- t Vlf Christofferson, "De statligt anstallda i Sverige", en Lennart Lundquist y Krister Ståhlberg (comps.), *Byråkrater i Norden* (Åbo Akademi, Åbo, 1983).
- u Jørgen Grannegaard Christensen, "Karrieremonstre i dansk centraladministration", en *ibid.*
- v Per Laegreid y Paul Roness, "De statligt anstallda i Norge", en *ibid.*
- w Paolo Roberto Motta, "The Brazilian Bureaucratic Elite", tesis doctoral inédita, University of North Carolina, 1972.
- x George Vendendrakis y Catherine D. Papastathopoulos, "The Higher Civil Service in Greece", *International Review of Administrative Sciences*, 55 (1989), pp. 603-629.
- y Bola Dauda, "Fallacies and Dilemmas: The Theory of Representative Bureaucracy with a Particular Reference to the Nigerian Public Service 1950-1986", *International Review of Administrative Sciences*, 56, 1990, p. 477.

CUADRO 111.8. *Especialización de los funcionarios públicos principales
(para quienes tienen estudios universitarios)*

<i>Especialidad</i>	<i>Reino Unido (1970-1974)a</i>	<i>Estados Unidos (1986-1988)b</i>	<i>Alemania (1987)c</i>	<i>Japón (1986)d</i>	<i>República de Corea (1982)e</i>	<i>Turquia (1963)f</i>	<i>India (1947-1963)g</i>	<i>Canadá (1977-1988)h</i>	<i>Suiza (1987)i</i>
Ciencias naturales	26	32	8	23	5	34	33	28	20
Ciencias sociales	-	-	-	-	16	6	9	-	7
Humanidades	52	23	-	18	13	13	21	42	11
Economía y empresas	-	28	18	-	32	16	36	53	12
Derecho	3	19	63	59	32	18	-	19	49
Otros	18	-	12	-	15	13	1	-	2
TOTAL	99	102	101	100	100	100	100	142	101

<i>Especialidad</i>	<i>Israel (1986)i</i>	<i>Holanda (1973)k</i>	<i>Bélgica (1976-1984)l</i>	<i>Italia (1972-1974)m</i>	<i>Dinamarca (1977)n</i>	<i>Finlandia (1980)a</i>	<i>Noruega (1980)l'</i>	<i>Brasil (1972)q</i>	<i>Grecia (1988)'</i>
Ciencias naturales	17	25	20	10	16	14	8	22	14
Ciencias sociales	21	28	28	-	20	19	26	22	
Humanidades	27	-	12	37	-	-	12	-	}67
Economía y empresas	25	-	-	-	-	-	-	-	19
Derecho	10	45	35	54	60	43	38	22	
Otros	-	2	6	-	4	24	17	34	
TOTAL	100	100	101	101	100	100	101	100	100

FUENTES:

- a Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981), p. 52.
- b Joel D. Aberbach, Hans Ulrich Dedien, Renate Mayntz y Bert A. Rockman, "Hauts fonctionnaires fédéraux américains et allemands: attitudes technocratiques et politiques", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 12 (1990), p. 7.
- e Hans Ulrich Derlin y Renate Mayntz, *Einstellungen der politisch-administrativen Elite des Bundes* 1987 (University of Bamberg, Lehrstühle für Verwaltungswissenschaft, Bamberg, 1988).
- d B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (University of California Press, Berkeley, 1989), p. 137.
- e Pan S. Kim, "Who Serves the State: Educational Backgrounds of South Korean and Japanese Bureaucrats", ensayo inédito, Departamento de Estudios Urbanos y Administración Pública, Old Dominion University, 1991.
- f República de Turquía, Oficina del Primer Ministro, Instituto Estatal de Estadística, Estadísticas de Servicio del Personal del Gobierno I (Instituto Estatal de Estadística, Ankara, 1965), pp. 32-29.
- g V. Subramanian, *Social Background of India's Administrators* (Ministerio de Educación, Nueva Delhi, 1971), p. 155.
- h Jacques Bourgault y Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867 to 1988* (Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 1991).
- i Paolo Urió, *Sociologie politique de la haute administration publique en Suisse* (Economica, París, 1989), p. 40.
- j David Nachmias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage", *Public Administration Review*, 51 (1991), pp. 418-419.
- k Samuel Eldersveld, Sonja Hubée-Boonzaijer y Jan Kooiman, "Elite Perceptions of the Political Process in the Netherlands", en Mattei Dogan (comp.), *The Mandarins of Western Europe* (Halsted, Nueva York, 1975), p. 136.
- l R. Depre y Annie Hondeghern, "Recrutement, Carrière et formation des fonctionnaires supérieurs en Belgique", en Desire de Saedeleer et al., *La haute fonction publique en Belgique et dans les pays industrialisés* (International Institute of Administrative Science, Bruselas, 1988).
- m Aberbach, Putnam y Rockman, *Bureaucrats and Politicians*.
- n Jergen Gronnegaard Christensen, "Karrieremønstre i dansk centraladministrationen", en Lennart Lundquist y Krister Ståhlberg (comps.), *Byråkrater i Norden* (Åbo Akademi, Åbo, 1983).
- o Krister Ståhlberg, "De statliga anställda i Finland", en *ibid*.
- p Per Laegreid y Paul Roness, "De statligt anställda i Norge", en *ibid*.
- q Paolo Roberto Motta, "The Brazilian Bureaucratic Elite", tesis doctoral inédita, University of North Carolina, 1972.
- r George Vendendrakis y Catherine D. Papastathopoulos, "The Higher Civil Service in Greece", *International Review of Administrative Sciences*, 55 (1989), pp. 603-629.

CUADRO III.9. Representatividad étnica de las burocracias públicas
(en porcentajes)

Grupo étnico	Estados Unidos (1990) ^a		Canadá ^b		Israef	Malasia ^d	India ^e	Zambia (1975/		Papúa Nueva Guinea ^e	
	Total	Mayor	Total (1978)	Mayor (1977-1988)	(1985)	(1960)	(1974)	Total	Mayor	Total	Mayor
Dominante	63	8	73	70	81	67	96	72	27	92	50
Minoría	37	92	27	30	19	33	4	28	73	8	50
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Sudafrica (1989) ^h		Libano ⁱ		Suiza ⁱ				Nigeria ^k		
	Total	Excluyendo a los jornaleros	(1955)		Idioma (1969)		Religión (1987)			(1998)	
Blancos	41	82	Maronitas	40	Francés	27	Católicos	38	Ibas		18
De color	17	3	Sunitas	27	Alemán	70	Protestantes	58	HausasIFulani		6
Asiáticos	4	1	Chíftas	4	Italiano	3	Otra/Ninguna	4	Yorubas		54
Negros	38	14	Griegos ortodoxos	12	Romance	-	TOTAL	100	Otros/No se sabe		22
TOTAL	100	100	Griegos católicos	9	TOTAL	100			TOTAL		100
			Druzos	7							
			TOTAL	99							

FUENTE:

^a United States Office of Personnel Management, *Affirmative Employment Statistics* (USOPM, Washington, DC, bienal); minoría = no blanco.

^b P. K. Kuruvilla, "Public Sector Recruitment in Cariada", *Indian Journal of Public Administration*, 26 (1980), p. 86; Jacques Bourgault y Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1897-1988* (Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 1991); minoría = francófonos.

^e David Nachrnias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage", *Public Administration Review*, 51 (1991), p. 415; minoría = sefarditas.

^d Robert O. Tilman, "Public Service Commissions in the Federation of Malaya", *Journal of Asian Studies*, 10 (1961), p. 194; minoría = no malayos.

^e B. A. V. Sharma y K. M. Reddy, *Reservation Policy in India* (Light and Life, Nueva Delhi, 1982); minoría = castas y tribus registradas.

^f Dennis O. Dresang, *The Zambia Civil Service* (Nairobi, 1975); minoría = no zambianos.

^g P. Pitil, "Public Personnel Administration", en O. P. Dwevidi y Nelson E. Paulia (comps.), *The Public Service of Papua New Guinea* (Administrative College of Papua New Guinea, Boroko, 1986), p. 168; minoría = expatriados.

^h Sunette van der Walt, "Employment in the Public Sector of South Africa", SAIPA, 27 (1992), p. 23.

ⁱ Ralph E. Crow, "Confessionalism. Public Administration and Efficiency in Lebanon", en Leonard Binder (comp.), *Politics in Lebanon* (John Wiley, Nueva York, 1966), p.172.

^j Paolo Urió, *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse* (Econornica, París, 1989).

^k Bola Dauda, "Fallacies and Dilemmas: The Theory of Representative Bureaucracy with a Particular Reference to the Nigerian Public Service 1950-1986" *International Review of Administrative Sciences*, 56 (1990), pp. 467-495; cifras aproximadas, basadas en el estado de origen

Debemos hacer tres observaciones especiales acerca de la representación étnica en la burocracia pública. La primera es que los datos presentados se refieren primordialmente al personal del estrato superior; a medida que descendemos por la escala de la burocracia, la importancia de la representatividad debiera aumentar en lugar de disminuir. Hemos señalado la importancia, para el éxito del servicio, del personal de las oficinas públicas que entra en contacto con los clientes. La limitada información existente sobre los estratos inferiores de las oficinas públicas indica que son más representativos que los puestos de la administración superior.¹¹⁴ Por lo tanto, es de esperar que tengan más éxito que los administradores superiores en el trato con la clientela. Es posible también que no se perciba a las burocracias tan poco representativas como en realidad lo son porque los clientes sólo tratan con los estratos inferiores relativamente más representativos.

La segunda observación acerca de la etnicidad y la representatividad es que estos factores son, con frecuencia, puntos de negociación en las sociedades que tratan de resolver severas divisiones étnicas internas. En algunas sociedades, sobre todo en Bélgica, varios ministerios se han dividido por la etnicidad (en este caso por el idioma), ofreciendo dos unidades étnicamente homogéneas en lugar de una unidad integrada que pudiera tender a favorecer a un grupo u otro. Otra variante de la misma pauta es el método austriaco de dividir cuidadosamente los puestos de cada ministerio de acuerdo con la etnicidad o, más específicamente en este caso, las preferencias religiosas o de otra clase. De igual modo, la división de puestos en el sistema administrativo libanés entre los numerosos grupos religiosos de esa sociedad fue parte importante de la negociación que mantuvo esa unión, por lo demás tenue, antes de 1975.¹¹⁵ De esta manera, no hay necesidad de tener burocracias poco representativas en sociedades étnicamente plurales, pero la igualación del servicio requiere con frecuencia una negociación explícita y un reconocimiento del papel que desempeña la burocracia en la institucionalización de la escisión étnica.

La tercera observación es que, aunque haya programas activos de contratación de miembros de las poblaciones minoritarias, es posible que tales programas no alteren la representatividad del servicio civil.

¹¹⁴ Los representantes pueden resultar de particular importancia en este nivel del sector público. Véase M. Adler y S. Asquith, *Discretion and Power* (Heinemann, Londres, 1981).

¹¹⁵ Ralph E. Crow, "Confessionalism, Public Administration and Efficiency in Lebanon", en Leonard Binder (comp.), *Politics in Lebanon* (John Wiley, Nueva York, 1966), pp. 71 ss.

Los programas de acción afirmativa no parecen establecer gran diferencia en la contratación de no blancos en el servicio civil estadounidense. De igual modo, las disposiciones legales para beneficiar a ciertas castas y tribus "registradas" de la India que han sido discriminadas a lo largo de la historia han producido muy pocos miembros del servicio civil, y especialmente pocos en los estratos superiores. Us Como ocurre con la representatividad del servicio civil por la clase, es posible que deban superarse las barreras sociales, educativas y de otra índole antes de que puedan tener efecto los esfuerzos legales que se hacen para alcanzar una mayor representatividad étnica. Cuando se contrata en las organizaciones a las minorías ya las mujeres, éstas sienten con frecuencia que un techo de vidrio les impide el ascenso: la organización puede alegrarse de tenerlos como empleados, pero no como administradores superiores.

La última observación que debemos hacer acerca de la representatividad étnica del servicio civil es que éste ha funcionado como instrumento del avance social de los grupos minoritarios en parte debido a su aplicación de normas relativamente objetivas de contratación. Por ejemplo, aunque los negros y los hispanos constituyen un porcentaje pequeño del servicio civil de los Estados Unidos, en efecto tienen allí un porcentaje mayor que en el empleo total en la economía. Esto se aplicaría en particular al empleo de no blancos en puestos de oficina y gerenciales, aunque la relativa pérdida de sueldos del sector público, combinada con la creciente apertura de las empresas a los empleados minoritarios, ha convertido el sector público en un patrón menos atractivo en los Estados Unidos. De igual modo, el servicio civil ha actuado como instrumento del progreso social y económico para los italianos provenientes de la región meridional más pobre; en 1978, 56% del servicio civil italiano provenía de la parte meridional de la península y de Sicilia, aunque sólo 33% de la población vivía en estas regiones. U? Esta pauta de contratación regional no parece estar cambiando con rapidez, ni siquiera por las presiones de los grupos políticos septentrionales que cada vez parecen resentir más el hecho de estar gobernados por sureños.

La Comunidad Europea (CE) representa el caso especial de un sistema político que trata de asegurar la igualdad de la contratación en el servicio público. Las leyes y los reglamentos comunitarios establecen la contratación del personal del servicio civil en proporción a las poblaciones de los países miembros, pero hay grandes disparidades en la medida en que se ha ofrecido a los nacionales de los países

¹¹⁶ Sharma y Reddy, *Reservation Policy, op. cit.*

¹¹⁷ Franco Ferraresi, *Burocrazia e política in Italia* (Il Mulino, Milán, 1980), pp. 114-117.

miembros, y éstos han aceptado puestos en la burocracia europea (véase el cuadro IU.10). No es de sorprender que haya relativamente más empleados belgas y luxemburgueses, dado que la mayoría de las oficinas de la CE se ubican en Bruselas y en Luxemburgo, pero existe todavía una atracción diferencial de los puestos principales en la burocracia de la CE. España está muy deficientemente representada en todos los niveles de la burocracia de la CE, como ocurre también, en menor medida, con el Reino Unido y Alemania. Esta pauta parece relacionarse con la atracción diferencial -en términos de carreras y financieros- de Bruselas para los funcionarios públicos principales de diversos países, y con cierta intención de asegurar que todos los países tengan alguna representación en los niveles superiores de la burocracia de la CE. Sin embargo, la contratación diferencial podría constituir un problema político para los países que creen recibir insuficientes empleos buenos para sus nacionales y que los tomadores de decisiones de la CE son hostiles hacia ellos.

CUADRO UI.10. *Empleo en la burocracia y población de la Comunidad Europea por país (en porcentajes)*

	<i>Posiciones en el estrato superior</i>	<i>Total de posiciones</i>	<i>Población</i>
Bélgica	7.9	12.0	3.1
Dinamarca	3.6	6.5	1.6
Francia	17.8	15.2	17.2
Alemania	15.5	10.2	18.9
Grecia	5.6	6.2	3.1
Irlanda	3.6	2.0	1.1
Italia	12.5	17.3	11.5
Luxemburgo	2.3	8.7	0.1
Holanda	5.6	6.3	4.5
Portugal	4.3	3.7	3.2
España	6.3	3.9	12.0
Reino Unido	14.9	8.1	17.6

FUENTE: Comité Selecto de la Cámara de los Lores sobre las Comunidades Europeas, 110. Informe, *Staffing of Community Institutions*, HL 66 (HMSO. Londres, 1986).

La igualdad sexual

La última dimensión de la representatividad es la del sexo. El problema del igual trato a las mujeres se ha vuelto cada vez más importante en todas las fases de la vida social y política, y la burocracia pública no es la excepción. En el servicio civil, el problema no surge en general acerca del número total de mujeres empleadas; la mayoría de los gobiernos emplean ya a gran número de mujeres, y en muchos países son mujeres más de la mitad del total de los empleados públicos.¹¹⁸ Incluso en aquellos países que siempre han asignado a las mujeres un papel desigual, ha habido ciertos aumentos de su empleo.¹¹⁹ El problema se centra principalmente en los tipos de puestos que se dan a las mujeres. La mayoría de las mujeres del servicio civil de casi todos los países están empleadas en puestos de nivel inferior, como oficinistas y mecanógrafas, antes que en el servicio civil superior.

El cuadro III.11 muestra la disparidad existente entre el número total de las mujeres empleadas en el sector público y el número de las empleadas en los puestos gubernamentales superiores. En algunos casos, más de la mitad del empleo total del servicio civil corresponde a las mujeres, pero en ningún caso tiene el servicio civil más de 15% de las mujeres. Además, esa cifra de 15% sólo se alcanza en Noruega; el promedio llega apenas a 4.6% de mujeres en el servicio civil superior. Sin embargo, ciertos datos indican que ha venido aumentando rápidamente la proporción de mujeres en puestos principales (véase el cuadro IH.1!).

Al igual que en los casos de la representatividad clasista y étnica, debemos considerar si las pautas observadas son el resultado de discriminación abierta o de otros factores sociales, económicos o históricos. Sería difícil negar que ha habido una discriminación abierta en contra de las mujeres en el reclutamiento para puestos gubernamentales importantes, aunque es probable que el servicio civil haya sido más abierto que muchas otras ocupaciones. Además, en el pasado han sido relativamente pocas las mujeres que han aspirado a los puestos gubernamentales superiores. A medida que se reduce la discriminación más abierta, todavía se necesitará algún tiempo para que se empiece a contratar un número mayor de mujeres en el nivel

¹¹⁸ Véanse los datos presentados en Richard Rose y otros. *Public Employment in Western Nations* (Cambridge University Press, Cambridge, MA, 1985).

¹¹⁹ Monirah Rawaf, "The Changing Status of Women in Management in the Public Administration of Saudi Arabia", *Public Administration and Development*, 10, 1990, pp. 209-220.

de ingreso a los puestos del servicio civil superior, para que luego se impulsen ellas mismas hacia la cima. Los países que poseen estructuras de carreras más abiertas, como los Estados Unidos, podrán adoptar estos cambios con mayor rapidez que los países de estructuras cerradas, donde se necesitan muchos años para ascender por la escala.

RESUMEN

Aquí haremos algunas observaciones más generales acerca de la composición y la representatividad de las burocracias públicas. La primera de ellas es que estas burocracias pueden ser instituciones muy poco representativas, pero en general lo son más que otras elites públicas de los mismos países. Por ejemplo, señala Parris que la composición de la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña es tan poco representativa como la clase administrativa del servicio civil, o menos aún:

Si hay una proporción excesiva de graduados de Oxbridge en la Clase Administrativa, lo mismo ocurre en la Cámara de los Comunes. Debe culparse al electorado por hacer la elección errada, tanto como a los Comisionados del Servicio Civil. Si muy pocos funcionarios públicos tienen conocimientos científicos y tecnológicos, la misma crítica puede formularse contra los gerentes industriales. Tanto en el sector público como en el sector privado, la administración refleja los valores de la sociedad acerca de lo que se deba hacer para lograr que las organizaciones funcionen bien.¹²⁰

El hecho simple es que las elites son poco representativas, por su función misma de ser elites. El éxito en la sociedad se relaciona con el origen social, las oportunidades educativas y los intereses, y la elite que una sociedad puede *seleccionar* para que la gobierne sólo diferirá marginalmente, en la mayoría de los casos, de una elite *designada* para gobernar, por lo menos en sus antecedentes sociales y educativos. Por lo tanto, los peligros del elitismo y de la falta de representatividad en la vida pública son generales: no se confinan simplemente a la burocracia pública. Sólo son más evidentes tales peligros en la burocracia porque el énfasis en los criterios de méritos y en el reclutamiento abierto la convierte en una institución más ostensiblemente democrática en su elección. Pero como dijera Max Weber:

¹²⁰ Henry Parris, *Constitutional Bureaucracy* (Allen and Unwin, Londres, 1969), p. 315.

La democracia adopta una actitud ambivalente hacia el sistema de exámenes de conocimientos. Por una parte, el sistema de exámenes significa, o por lo menos parece significar, la selección de los calificados de todos los estratos sociales, en lugar del gobierno de los notables. Por otra parte, sin embargo, la democracia teme a los exámenes y las patentes de educación que crearán una "casta" privilegiada, y por esa razón se opone a tal sistema.!"

Estas palabras no deberán tomarse como exoneración de las burocracias por sus prácticas a menudo elitistas, sino como intento de colocar en una perspectiva más clara el problema de la burocracia representativa. Además, debemos recordar que la mayoría de los estudios que señalan la falta de representatividad del servicio civil son estudios del servicio civil superior, y que el servicio en conjunto tiende a ser más representativo. A medida que los estratos inferiores del servicio interactúan directamente con los clientes, el gobierno podrá parecer más representativo, y por ende más democrático, de lo que realmente es.

La segunda observación es que todo el furor desatado por el problema del origen clasista y étnico de los administradores, especialmente los del nivel superior, puede ser un ataque un tanto injustificado contra las instituciones. Muchos análisis han demostrado que el origen social suele tener escaso efecto sobre el rendimiento en un cargo público. Esto se aplica a los legisladores, los jueces y los administradores. La naturaleza de la organización y las metas de la oficina pública parecerían ser determinantes más importantes del comportamiento. De nuevo, esto puede aplicarse especialmente a los estratos superiores; es posible que se requiera una mayor representatividad en los niveles inferiores tan solo para atender adecuadamente a la clientela que una oficina pública debe servir. Pero queda el hecho más general de que, para cambiar los resultados de las políticas de la burocracia pública, es posible que debamos hacer algo más que simplemente sustituir en forma gradual a los administradores extraídos de una clase social por administradores contratados más ampliamente entre la sociedad. Las rutinas de operación de las oficinas, la tendencia al conservadurismo en las organizaciones en general, y el proceso de socialización organizacional reducen la variabilidad de los individuos en la organización, cualquiera que sea su origen social. Así pues, el cambio de políticas puede ser un tema considerablemente más complejo, que exploraremos a profundidad en lo que resta de este volumen.

CUADRO III.!!!. *Empleo de mujeres en el servicio civil*
(en porcentajes)

<i>País</i>	<i>Total en el servicio civil</i>	<i>En el servicio civil superior</i>
Australia	35	2
Bélgica	28	7
Canadá	34	23
Checoslovaquia	67	?
Finlandia	40	4
Francia	54	6
Grecia	31	7
Guadalupe	51	?
Guyana	39	?
Hong Kong	?	7
Israel	52	3
Italia	35	4
Holanda	19	2
Nueva Zelanda	?	2
Noruega	47	15
España	14	?
Suecia	42	5
Suiza	14	1
Reino Unido	55	4
Estados Unidos	49	12
Alemania Occidental	31	2

FUENTES: Charles Debbasch (comp.), *La fonction publique en Europe* (CNRS, París, 1981); Andre Molitor, *L'Administration de la Belgique* (Centre de Recherche et d'Information Socio-politique, Bruselas, 1974); Per Laegreid y Johan Olsen, *Byråkrati og Beslutninger* (Universitetsforlaget, Bergen, 1978); John P. Burns, "The Changing Pattern of Bureaucratic Representation: The Case of the Hong Kong Civil Service", *Indian Journal of Political Science*, 27 (1981), pp. 398-429; Royal Commission on Australian Government Administration, informe, apéndice 3 (Australian Government Publishing Service, Canberra, 1976); P. K. Kuruvilla, "Public Sector Recruitment in Canada: Some Perspectives and Problems", *Indian Journal of Public Administration*, 26 (1980), pp. 62-90; Jacques Bourgault y Stéphane Dion, *The Changing Profile of Federal Deputy Ministers 1867-1988* (Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 1991); Phillipe Clerdieu y Christian Theresine, "La fonction publique en Guadeloupe-Comparisons avec les autres DÜM", *Revue Française d'Administration Publique*, 31 (1984), pp. 89-120; *La fonction publique de l'État* (La Documentation Française, París, 1985); Richard Rose et al., *Public Employment in Western Nations* (Cambridge University Press, 1985); David Nachmias, "Israel's Bureaucratic Elite: Social Structure and Patronage", *Public Administration Review*, 51 (1991), p. 415; Robin Williams, "The Staffing and Structure of the Public Sector", en R. M. Alley (comp.), *State Servants and the Public in the 1980s* (New Zealand Institute of Public Administration, Wellington, 1986); U. S. Office of Personal Management, *Affirmative Employment Statistics* (USOPM, Washington, OC, bienal).

La política pública incluye un elemento humano. Este capítulo empezó con una discusión sobre la incapacidad de los modelos tradicionales de la burocracia para tomar en cuenta las diferencias y la variabilidad humanas. Pero las diferencias pueden ser mayores por lo que toca a los valores, las motivaciones y las metas que por lo que toca al origen social. Nos ocupamos brevemente de este punto cuando examinamos las estructuras de incentivos de las burocracias públicas, y también cuando discutimos las culturas administrativas de la sociedad. Así pues, los estudios de la contratación deberán explorar en alguna medida la naturaleza del personal contratado en las carreras administrativas, a fin de determinar no sólo de dónde proviene sino, lo que es más importante, adónde cree ese personal (y la sociedad) que se está dirigiendo.

IV. PROBLEMAS DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

LA PREOCUPACIÓN por la estructura y la forma de las organizaciones ha dominado tradicionalmente el estudio de la administración pública. Es posible que este enfoque se haya derivado de la ausencia de una medida fácilmente cuantificable del desempeño organizacional, tal como las ganancias, en las organizaciones públicas, de modo que ha debido prestarse mayor atención a las cuestiones prácticas y teóricas del diseño organizacional.¹ Además, la responsabilidad de las organizaciones públicas ante instituciones y actores políticos externos, y el oprobio general asociado a la palabra *burocracia* han presionado también a los administradores públicos para tratar de planear la organización perfecta. Por cualquier razón que sea, la administración pública ha estado casi obsesionada por la construcción de las mejores estructuras organizacionales para la ejecución de los programas públicos.² Esta tendencia alcanzó su más alto nivel con las teorías supuestamente científicas de la administración — que Simon descartara como los "proverbios de la administración"— que proponían conceptos tales como la unidad de mando, el alcance del control y la gerencia POEDCIP (planeación, organización, equipamiento, dirección, coordinación, información y presupuesto).³

Además, la estructura del sector público depende considerablemente de la historia y de las condiciones económicas y sociales, así como de ciertas ideas acerca de los propósitos del gobierno. La reforma del gobierno es una actividad común, pero no es probable que ninguna reforma gubernamental —por bien informada que esté por la teoría organizacional— pueda superar todas las tradiciones heredadas que se arraigan en la maquinaria del gobierno. Si no se com-

¹ Lo cierto es que no abundan las obras recientes sobre la planeación de las organizaciones públicas. Véanse algunas excepciones notables en Karen Marie Hult y Charles E. Wolcott, *Governing Public Organizations: Politics, Structures and Institutional Design* (Brooks/Cole, Pacific Grove, CA, 1990); David Weimer, *Approaching Institutional Design* (Kluwer, Dordrecht, próxima publicación).

² Véase, por ejemplo, Jack H. Nott y Gary I. Miller, *Reforming Bureaucracy; The Politics of Institutional Choice* (Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1987).

³ Luther Gulick y Lyndall Urwick, *Papers on the Science of Administration* (Instituto de Administración Pública, Nueva York, 1937); Herbert Simon, *Administrative Behavior* (Free Press, Nueva York, 1947).

prende ese nivel macro de la restricción organizacional, fracasará irremediablemente todo intento de alteración del carácter del funcionamiento interno de la organización.

Este capítulo tiene dos objetivos. El primero es una breve descripción de cuatro sistemas administrativos importantes, representativos de cierta variación en algunas dimensiones. Estas descripciones deberán dar al lector cierta información básica acerca de la estructura de los sistemas administrativos. En segundo lugar, el capítulo examina algunos de los problemas planteados por la teoría organizacional acerca de las estructuras gubernamentales y evalúa las respuestas de los gobiernos. Con estas respuestas podremos tener una idea de la relación existente entre la estructura organizacional y el funcionamiento del sector público.

ALEMANIA OCCIDENTAL

Alemania es la heredera de una larga tradición de desarrollo administrativo, el que se iniciara con las reformas prusianas de 1807-1811. Este desarrollo ha generado un servicio civil muy profesional, basado en un sistema de contratación por méritos que posee un alto grado de compromiso con el servicio del Estado. La naturaleza del servicio civil se ha visto muy poco alterada por los numerosos cambios políticos que han ocurrido en Alemania desde los días del imperio de los Hohenzollern. Gran parte de la antigua ley del servicio civil persistió en la Alemania Oriental, al igual que en la Alemania Occidental, de modo que los requisitos legales, si no es que su ejecución, eran similares en las dos partes del país después de la reunificación."

La estructura contemporánea de la administración está muy desconcentrada en ciertos sentidos, aunque subsisten algunos aspectos centralizados. Un porcentaje relativamente pequeño del número total de empleados públicos de la Alemania Occidental está empleado directamente por el gobierno central (*Bund*). Los ministerios centrales del gobierno del *Bund* son pequeñas organizaciones de planeación que elaboran políticas que habrán de ser implementadas por los gobiernos estatales (*Land*).s Las principales excepciones a esta generalización son los militares, el correo y ciertas industrias nacionalizadas, como los ferrocarriles estatales. De los cerca de 3.7 millones de

⁴ Heidrun Pohl, "Verwaltungsrechtsschutz", en Klaus König (comp.), *Verwaltungsstrukturen der DDR* (Nomos, Baden-Baden, 1991).

^s Véase Klaus König, H. J. van Oertzen y F. Wagener, *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland* (Nomos, Baden-Baden, 1981).

empleados públicos de Alemania Occidental, sólo 38% son empleados del gobierno central. Sin embargo, a pesar de la descentralización de las estructuras de ejecución, los procedimientos y las normas de la administración pública están centralizados. Todos los empleados públicos deben satisfacer las mismas normas generales del empleo, así como las normas de los puestos particulares que ocuparán, y están sujetos a las mismas restricciones legales. También su adiestramiento después del ingreso al servicio público está centralizado y supervisado por el gobierno central. Al revés de lo que ocurre en la mayoría de los países, se aplican los mismos requerimientos y procedimientos a muchos de los empleados de las industrias nacionalizadas tales como los ferrocarriles.

El empleo público está dividido en Alemania en varias clasificaciones, y la admisión a cada una de ellas depende de calificaciones educativas específicas. Los de más alto nivel son los funcionarios públicos, o *Beamten*, y sus condiciones de empleo están determinadas por la ley del servicio civil. Este nivel de empleo requiere una educación universitaria y la aprobación de un examen administrado por una junta integrada por funcionarios públicos en activo y profesores (en efecto, los profesores *son* funcionarios públicos en Alemania). Los *Beamten* equivalen aproximadamente al servicio ejecutivo principal de los Estados Unidos, o a la antigua clase administrativa del servicio civil británico. Ocupan los puestos principales de la burocracia en la toma de decisiones, de modo que pueden influir en gran medida sobre los resultados de la elaboración de políticas. Una segunda categoría de empleados, la de los *Angestellten Dienst*, no son estrictamente funcionarios públicos sino que constituyen el cuerpo principal de oficinistas y otros empleados de menor nivel. Por último, los *Arbeiter* constituyen la fuerza de trabajo obrera en las industrias nacionalizadas y en las funciones gubernamentales convencionales tales como las de sanidad y la limpieza de las calles.

La mayoría de los funcionarios públicos que se convierten en *Beamten* tienen una licenciatura en derecho (el *Justiemonopol*), aunque quienes siguen carreras más especializadas y técnicas pueden licenciarse en economía o en ciencias naturales e ingeniería. Sin embargo, la persistente importancia del derecho indica la continuación de la concepción legalista de la administración en Alemania Occidental (el *Rechtstaat*). Comúnmente se concibe la administración pública como la aplicación de la ley a circunstancias particulares, antes que la elaboración de políticas. Ésta es una concepción mecanicista del proceso inherentemente político de la administración, pero ha persistido mucho tiempo después de que Weber analizara la adminis-

tración en tales términos. Esta dependencia del derecho constituyó también un problema para la reunificación, porque el adiestramiento legal en la Alemania Oriental comunista era totalmente diferente del de la Alemania Occidental, y el servicio civil heredado del Este no ayudaba mucho a la aplicación de las leyes de Alemania Occidental.»

En contraste con lo que ocurre en la mayoría de los países anglosajones, una vez que el individuo obtiene la calidad de funcionario público no la perderá. La calidad pertenece al individuo, no a la posición que el individuo ocupe en cualquier momento dado. Este sistema permite que el funcionario público participe en las actividades políticas, aunque si triunfa en unas elecciones tendrá que renunciar a su posición en el servicio civil. Sin embargo, por importante que sea la posición del funcionario público, puede verse influida por los líderes políticos en mayor medida que en muchos otros países. Los líderes políticos tienen poder para pensionar a cualquier miembro del servicio civil (esos puestos definidos como políticos a pesar de sus apariencias legalistas) y designar a cualquier persona calificada para llenar la vacante que resulte. Un número considerable de puestos civiles podría ocuparse con candidatos externos, sobre todo cuando cambien los partidos políticos en el gobierno. Así pues, aunque es un servicio civil de carrera, tiene un margen considerable para la influencia política y la designación externa para los puestos más altos.

Un caso especial de la conexión existente entre la política y la administración en Alemania Occidental es el esfuerzo que se hace para impedir que lleguen a ser funcionarios públicos los estudiantes que hayan participado en una actividad política radical (los *Berufsverbot*). Esto fue de especial importancia durante el periodo de activismo estudiantil de fines de los años sesenta y principios de los setenta, pero la práctica continúa, como medio para asegurar que los empleados del gobierno estén favorablemente dispuestos hacia la continuación de las instituciones políticas democráticas establecidas en la Alemania de la posguerra, lo que es probablemente una política apoyada por el temor a la fragilidad de tales instituciones. Este principio ha sido cuestionado sobre bases legales, pero persiste casi intacto. Ha resultado muy útil para filtrar a los funcionarios públicos provenientes de la antigua Alemania Oriental y decidir quién podrá seguir sirviendo al Estado y quién no.

Así pues, las estructuras administrativas de Alemania Occidental

⁶ Algunos miembros del servicio civil hereditario también estaban comprometidos por su implementación demasiado fiel de algunas de las leyes más repugnantes del gobierno de Alemania Oriental, de modo que no pudieron ser aceptados en el servicio del Estado unificado.

manifiestan una contradicción interna. Por una parte, se considera que el papel del funcionario público es muy legalista, y los estatutos definen estrictamente las actividades correspondientes.

Por otra parte, los administradores intervienen considerablemente en la política, mientras que los políticos intervienen en alguna medida en la administración. La definición weberiana de la administración, legalista, no se aplica a un sistema político complejo que administra una gran diversidad de programas políticamente delicados, pero existe el deseo de mantener algo de la posición elevada y las facultades semijudiciales del funcionario público. Esta combinación no es necesariamente disfuncional, porque el legalismo y la elevada posición de los *Beamten* pueden utilizarse para lograr que las decisiones patentemente políticas sean más aceptables para el público.

EL REINO UNIDO

No es tarea fácil captar la complejidad de la administración británica. Al revés de lo ocurrido en muchos de los otros países examinados aquí, la administración británica ha evolucionado durante siglos con pocos intentos (y menos éxitos aún) de racionalizar y reorganizar la maquinaria gubernamental. Además, a diferencia de los países continentales, la burocracia y la administración no han desempeñado un papel prominente en el pensamiento británico acerca del gobierno. A resultas de ambos factores, la administración británica se ha desarrollado por acumulación, con relativamente poca planeación y tal vez sin un formato de organización central que hiciera más comprensible el sistema. La excepción principal fue la experiencia del gobierno de Thatcher y sus reformas planeadas para descentralizar muchas de las funciones del gobierno que ahora se encomendarían a una serie de oficinas ejecutivas semiautónomas.?

Para entender esta complejidad de la administración, debemos identificar las principales organizaciones del gobierno británico. Hay seis tipos principales, cada uno de los cuales guarda una relación diferente con la autoridad política del Parlamento y el gabinete. Los *departamentos ejecutivos*, tales como el Departamento de Salud y Seguridad Social, están muy conectados con la autoridad. Están típicamente equipados con funcionarios públicos (en el sentido restringi-

⁷ Véase Patrick Dunleavy, "The Architecture of the British Central State", partes 1 y 2, *Public Administration*, 67, 1989, pp. 249-275, 391-417; Anne Davies y John Willman, *What's Next?: Agencies, Departments and the Civil Service* (Institute for Public Policy Research, Londres, 1991).

do del término), los encabeza un político que es miembro del gabinete, y tienen formas de organización similares. Generalmente hay un secretario permanente en la cúspide de la pirámide del servicio civil, que sirve de enlace entre un pequeño número de jefes políticos y los funcionarios permanentes. Sin embargo, a pesar de su importancia y de su familiaridad para la mayoría de los ciudadanos, estas organizaciones emplean una porción relativamente pequeña y declinante del total de los empleados públicos del Reino Unido (ahora menos de 6%). Pero sus acciones establecen el marco legal en el que operan la mayoría de las demás organizaciones y de los empleados públicos.

El gobierno de Thatcher trasladó varias funciones administrativas y ejecutivas de los departamentos ejecutivos a una serie de *agencias ejecutivas*, en un ejercicio llamado "los pasos siguientes".⁸ Cada una de estas agencias está conectada a un departamento, pero disfruta de gran autonomía por lo que toca a su propia organización. El plan esperaba que estas organizaciones actuaran casi como empresas privadas que trataran de maximizar sus ingresos por la venta de servicios si tal fuese el caso, como en la oficina de pasaportes, o que trataran de minimizar sus costos si tuviesen un presupuesto firmemente establecido. Además, los directores de las agencias no son técnicamente funcionarios públicos sino que son contratados, de modo que su remuneración dependerá del desempeño de la agencia y podrán ser despedidos con mayor facilidad que los funcionarios públicos.

La tercera forma de la organización es la del *gobierno local*. El Reino Unido es un gobierno unitario, de modo que el número y las funciones de las autoridades locales están controlados por el gobierno central. A pesar de esta centralización, las autoridades locales disfrutan de cierta libertad para estructurar sus propias organizaciones y, hasta cierto punto, para determinar las condiciones que imponen a sus empleados. En estos sentidos, tienen casi tanto margen de acción como los gobiernos subnacionales en la Alemania Occidental federal, aunque es mucho menor su autonomía en lo tocante a la elaboración de políticas públicas. Las autoridades locales están organizadas en dos niveles, con gobiernos regionales y distritales. La eliminación de los seis gobiernos metropolitanos y del consejo del Londres metropolitano, por el gobierno conservador, ha aumentado la complejidad, de modo que varias autoridades especiales, como las de transportes, cubren las áreas metropolitanas.⁹ Además, un cam-

⁸ "Symposium on Improving Management in Government", *Public Administration*, 66, 1988, pp. 429-455.

⁹ Véase, por ejemplo, Ken Young, "Metrópolis R. I. P.?", *Political Quarterly*, 1986, pp. 36-46.

ponente del Reino Unido -Irlanda del Norte- tiene su propio servicio civil. La imagen que obtenemos al nivel subnacional en la Gran Bretaña es de gran complejidad, aunque haya aumentado el dominio del gobierno central, Estos gobiernos son grandes en materia de empleo (cerca de 40% del empleo total) y son responsables de aplicar muchos programas del gobierno central, además de sus funciones propias.

El cuarto grupo principal de los empleados públicos se encuentra en los *servicios de salud*. Estos empleados guardan diversas relaciones con el gobierno, dependiendo de la forma como sean empleados y de las funciones que desempeñan. En general, los empleados del Servicio Nacional de Salud son indudablemente empleados públicos, pero no funcionarios públicos. En consecuencia, muchos de los beneficios -y de las restricciones- del empleo en el servicio civil no se aplican a ellos. Los médicos (consultores) de hospitales y otros empleados hospitalarios son empleados públicos asalariados, aunque son empleados del Servicio Nacional de Salud y no del propio gobierno. Por otra parte, se paga a los practicantes generales de acuerdo con el número de pacientes que atiendan, y por la prestación de ciertos servicios a sus pacientes, y operan por contrato con el Servicio Nacional de Salud.

Por último, hay en la estructura del gobierno británico varios *organismos no departamentales*. Estos organismos pueden dividirse a su vez en dos grupos. Uno de ellos está integrado por las industrias nacionalizadas, como British Railways, British Steel, la National Coal Board, y otras. Estas industrias tienen un departamento de apoyo, y sus empleados son indudablemente empleados públicos pero no tienen condición de funcionarios públicos. Se hacen algunos esfuerzos para lograr que la administración de estas industrias se mantenga por lo menos parcialmente separada del gobierno, a fin de dar a sus actividades la disciplina del mercado en la mayor medida posible. Las industrias nacionalizadas constituyen una parte cada vez menor del gobierno británico, porque el gobierno ha venido vendiendo las industrias para las que pudo encontrar compradores, como en el caso de British Telecom, British Airways y British Gas. Dentro de la clasificación de las industrias nacionalizadas se encuentran también 55000 funcionarios públicos industriales, con plena calidad de servidores públicos, empleados primordialmente en las empresas de propiedad gubernamental que abastecen al Ministerio de Defensa. Con el fin de la Guerra Fría y el avance de una concepción del gobierno basada en el mercado, el empleo en esta categoría se ha reducido de manera drástica.

Además de las industrias nacionalizadas, hay varios organismos no departamentales, llamados comúnmente *Guangos* (organizaciones cuasi no gubernamentales), que representan un gran número de organizaciones que guardan diversas relaciones con el gobierno.¹⁰ Algunos de ellos son simples secciones de departamentos del gabinete que han sido "separadas" por una razón u otra -como ocurre con la Comisión de Servicios de Mano de Obra y su sucesor el Servicio del Empleo- y que pueden trabajar todavía con funcionarios públicos.¹¹ Estos organismos son similares a las agencias ejecutivas independientes de los Estados Unidos. Las universidades representan otro conjunto de organismos no gubernamentales que, aunque claramente pertenecen al sector público, se mantienen separados del gobierno por razones de la libertad académica. Sin embargo, durante los años ochenta y noventa se han aproximado más las universidades al gobierno, para los fines de control de costos y la elevación de los niveles de servicio.

Por último, hay *Guangos* verdaderos, organizaciones que son privadas en forma total o parcial, pero que gastan dinero público y ejercen la autoridad gubernamental.¹² Varios organismos asesores de los ministerios están incluidos entre los *Guangos*. Estos organismos en la periferia del gobierno presentan grandes dificultades de responsabilidad y control administrativos, y durante el gobierno de Thatcher se vieron sometidos a un ataque de "avergonzamiento".¹³ Sin embargo, debe señalarse que algunas acciones del gobierno de Thatcher, tales como la reorganización del gobierno local en las grandes áreas metropolitanas, en efecto incrementaron el número de los organismos semindependientes del gobierno británico, una tendencia que ha continuado con John Major.

Los tipos de empleados públicos de estas instituciones son casi tan variados como las instituciones mismas, y en nuestra discusión nos concentraremos en el servicio civil, particularmente en el de nivel superior. El servicio civil británico hizo su primer gran avance hacia la modernización a resultas del Informe Northcote-Trevelyan de 1854,

¹⁰ D. C. Hague, Bruce L. R. Smith y Anthony Barker, *Public Policy and Private Interests: The Institutions of Compromise* (Macmillan, Londres, 1975); Brian W. Hogwood, "Quasi-government in Scotland: Scottish Forms Within a British Setting", en Anthony Barker (comp.), *Guangos in Britain* (Macmillan, Londres, 1982).

¹¹ Mike Fogden, "Managing Change in the Employment Service", *Public Money and Management*, 13, pp. 9-16.

¹² Christopher Hood, "The Hidden Public Sector: The Quangoization of the World?", en Franz-Xavier Kaufmann, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (de Gruyter, Berlín, 1986).

¹³ P. Holland y M. Fallon, *The Quango Explosion* (Conservative Political Centre, Londres, 1978).

que hacía resaltar el valor de un servicio civil bien calificado, reclutado sobre la base del mérito." Las calificaciones destacadas por este informe eran de una clase abstracta, intelectual, en lugar de las calificaciones más específicas y prácticas que se utilizan tradicionalmente en los Estados Unidos. Este informe y sus secuelas generaron un servicio civil dominado por una clase integrada casi enteramente por individuos graduados con honores en las humanidades (especialmente en los clásicos), que siendo inteligentes carecen, sin embargo, de preparación en las cuestiones económicas y tecnológicas que deberán administrar cada vez en mayor medida.

Las carreras de esta clase administrativa eran variadas, con cambios frecuentes entre los puestos y aun entre los departamentos; estos funcionarios públicos no se especializaban en el trabajo de ningún departamento particular sino hacia el final de sus carreras. La rama administrativa era una carrera cerrada; si alguien no era seleccionado inicialmente para este estrato de la administración, tendría muy escasas posibilidades de ascender por sí mismo. También era virtualmente desconocida la entrada lateral por el sector privado. En conjunto, este sistema generó un servicio civil integrado por "aficionados talentosos".

El servicio civil británico fue objeto de frecuentes ataques por causa de estas características. El más general de estos ataques fue el del Informe Fulton, publicado en 1968, que recomendaba la abolición de las divisiones internas existentes dentro del servicio civil por líneas clasistas.¹⁴ En su lugar habría una serie de grados, similar a la lista general de los Estados Unidos, de arriba a abajo del servicio civil no industrial, basándose el ascenso en el desempeño logrado en posiciones anteriores. Además, el Informe Fulton aconsejaba que se aboliera la separación de varios servicios técnicos y profesionales del resto del servicio civil, un sistema que mantenía al personal técnico "en la suela, no en la cima" (*on tap, never on top*), incluso en departamentos que se ocupaban de cuestiones muy técnicas. Dicho informe también recomendaba que el servicio civil fuese algo menos que una profesión cerrada, que se abriera a la entrada lateral por el sector privado en cualquier punto de la estructura de carreras. Algunos de estos puntos han sido reiterados en informes subsiguientes sobre el servicio civil, como es el caso del Informe Megaw.¹⁵

¹⁴ Sir Stafford Northcote y Sir Charles Trevelyan, *Report on the Organization of the Permanent Civil Service* (Cámara de los Comunes, Londres, 1853).

¹⁵ Comité sobre el Servicio Civil, *Report* (Informe Fulton), Cmnd. 3638 (junio de 1968).

¹⁶ *Inquiry into Civil Service Pay* (Informe Megaw), Cmnd. 8590 (HMSO, Londres, julio de 1982).

Como habría podido pronosticarse, la respuesta a Fulton por parte de quienes ya ocupaban algún puesto en el servicio civil no fue muy alborozada. Se hicieron notar varias deficiencias en el documento, algunas de ellas semánticas. Tras un proceso de negociación y regateo, se adoptaron algunas de las reformas propuestas en el informe. Se abolieron formalmente las divisiones existentes entre la clase administrativa, el ejecutivo y los empleados, sustituyéndolas por un grupo administrativo. Sin embargo, si alguien no entraba al grupo administrativo en uno de los puntos designados para los futuros líderes, como los puestos de reparación administrativa (AT), sería muy escasa la probabilidad de que llegara a ocupar un puesto importante en el servicio civil. Además, en términos sociales y del adiestramiento, la composición del grupo AT siguió siendo muy semejante a la de la clase administrativa anterior. Y se ha mantenido en gran medida la separación existente entre el grupo técnico y el grupo profesional, por una parte, y el resto del servicio civil por otra, al igual que el aislamiento del servicio civil de la entrada lateral desde el sector privado o incluso desde el gobierno local. En suma, con algunos cambios cosméticos, se ha conservado en gran medida el sistema del aficionado talentoso que fue el argumento unificador de los defensores del sistema frente a las reformas de Fulton. Estas diferencias entre los grupos ocupacionales se conservan mediante diversos sistemas de paga y de personal dentro del servicio, y por medio de instrumentos más sutiles tales como las diferencias existentes en la representación sindical.¹⁷ Aunque han aumentado las exigencias tecnológicas del gobierno contemporáneo y se han vuelto más evidentes, la contratación sigue haciéndose desproporcionadamente entre las humanidades y las ciencias sociales "más blandas".

Otra de las características importantes del servicio civil británico ha sido su neutralidad política. Se ha supuesto que un funcionario público sirve a cualquier amo político. Este principio ha sido atacado. Un grupo de críticos ha señalado que la Gran Bretaña requiere un servicio civil comprometido con el programa que administre, de modo que deben obtenerse más puestos -sobre todo los de mayor nivel- por medio de la selección y la designación políticas.¹⁸ Algunos comentaristas creen que los gobiernos conservadores han hecho eso precisamente durante los últimos 15 años, hasta donde ha sido posible según los arreglos existentes, y que el sistema se ha vuelto más

¹⁷ Barry J. O'Toole, *Private Gain and Public Service: The Association of First Division Civil Servants* (Routledge, Londres, 1989).

¹⁸ Sir John Hoskyns, "Whitehall and Westminster: An Outsider's View", *Fiscal Studies*, 3, 1982, pp. 162-172.

politizado, sobre todo en la designación de los funcionarios principales.?' Además, es posible que el servicio civil en general diste mucho de ser neutral. Sus miembros están a menudo comprometidos con ciertas metas políticas, en particular con la de mantener el *statu qua* dentro de sus propios departamentos. Es posible que el servicio civil sea neutral en términos partidistas, pero está lejos de ser neutral en términos de las políticas.

Los gobiernos de Thatcher y de Major han generado también una apertura mayor en el sistema de personal del gobierno británico. Primero, la señora Thatcher no confiaba en la asesoría que le ofrecían los funcionarios públicos de carrera, de modo que llevó al gobierno más asesores personales. En segundo lugar, y más importante, las reformas de "los pasos siguientes" abrieron los puestos ejecutivos de las agencias de nueva creación a los solicitantes llegados del sector privado, de modo que muchos puestos principales fueron ocupados por personas dotadas de escasa experiencia en el sector público. Los principales puestos de asesoría política siguieron en manos de funcionarios públicos de carrera. El gobierno de Major ha continuado con muchas de estas tendencias, aunque con una hostilidad menos manifiesta hacia el servicio civil de carrera.

En suma, el sistema de administración británico se ha adaptado lentamente a las presiones externas en favor del cambio. Conserva gran parte de su carácter de un grupo de aficionados (muy) talentosos, con un alto grado de diferenciación interna. A pesar de las presiones que se han hecho sentir durante casi 15 años de gobiernos conservadores que dudaban de sus capacidades, los administradores públicos de alto nivel siguen siendo los "mandarines" del sistema político. Las técnicas y los administradores del sector privado han logrado algunos avances, pero la administración pública sigue siendo un eslabón importante en la maquinaria gubernamental.

FRANCIA

Francia ha tenido una larga tradición de gobierno centralizado y fuerte, por lo menos desde el reinado de Luis XIV. Muchas de las instituciones administrativas creadas por el emperador Napoleón para gobernar a Francia se siguen utilizando, y la dirección principal de toda la actividad gubernamental de Francia sigue emanando de París. Esto ocurre a pesar de varias reformas descentralizadoras introdu-

¹⁹ Véase Gavin Drewry y Tony Butcher, *The Civil Service Today*, 2a. ed. (Basil Blackwell, Oxford, 1988), pp. 166-170.

cidas por el gobierno de Mitterrand y del activismo de las regiones de reciente creación en sus tratos con la Comunidad Europea. El gobierno francés ha sido muy burocrático, si no es que dominado por la burocracia. Se ha argumentado que, en vista de los numerosos cambios de regímenes ocurridos en Francia, y de la inestabilidad de los gobiernos durante la Tercera y la Cuarta repúblicas, si se quería que Francia fuera gobernada, habría de ser gobernada por la burocracia central. Es posible que esta concepción sea exagerada, pero la burocracia continúa desempeñando un papel significativo en el gobierno y la política de Francia.²⁰

Aunque está centralizada, la burocracia francesa tiene también varias divisiones internas. Existen divisiones verticales entre las clases de la administración (ahora desde la A hasta la G), las que representan aproximadamente las categorías educativas que se requieren para los puestos. Las categorías F y G (antes A y B) son los puestos administrativos más altos, los que requieren por lo menos una educación de nivel universitario. Las categorías inferiores pueden requerir una educación secundaria, mientras que la más baja no requiere ninguna educación particular. Como ocurría con la antigua concepción de las clases administrativa, ejecutiva y oficinesca del servicio civil británico, ahora es raro el movimiento entre estas clases. Esto sigue siendo cierto a pesar de los esfuerzos del gobierno de Mitterrand para abrir más a los estratos inferiores el avance hacia el servicio civil superior.²¹ Además, dentro de cada una de estas clases hay ciertas divisiones basadas en la naturaleza del puesto, la especialidad del individuo ocupante del puesto, etc. Fracasarían los intentos de formación de un servicio civil unificado en 1946, dada la larga tradición de estas divisiones en la administración pública francesa.

Tal vez la más importante de todas las divisiones sea la separación de la clase A en los *grands corps*, así como algunos funcionarios públicos que no pertenecen a ninguno de los *corps*. Los *grands corps* constituyen un vestigio de la administración napoleónica y han sido copiados en otros sistemas administrativos influidos por el sistema napoleónico: España, Italia y algunos países latinoamericanos. Los *corps* representan organizaciones dentro del servicio civil y tienen algunos de los atributos de las organizaciones fraternales.²² Cuando un individuo pasa a ser miembro de un *corps*, seguirá siéndolo

²⁰ Thierry Pfister, *La République des fonctionnaires* (Albin Michel, París, 1988).

²¹ Jean-Luc Bodiguel y Luc Rouban, *Le fonctionnaire detroné* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1991), pp. 99-103.

²² Marie-Christine Kessler, *Les grands corps de l'État* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1986).

durante toda su carrera. Dos son los principales cuerpos técnicos -*Mines y Ponts et Chaussées*-« y cinco los principales cuerpos administrativos: *Inspection des Finances, Conseil d'État, Cour des Comptes*, el cuerpo diplomático y los cuerpos de prefecturas, además de varios organismos menores. Los nombres asignados a estos *eorps* reflejan sus tareas funcionales para el gobierno, como la administración financiera, pero una persona seguirá siendo miembro de su *eorps* aun cuando no desempeñe esa función. Además, aunque el individuo trabaje en el sector privado seguirá siendo miembro del *corps*, y así se incrementan los contactos entre el sector público y el sector privado (quizás en detrimento de la calidad) por el número de funcionarios públicos que han "aterrizado" en el sector privado.>' Los *grands eorps* representan casi gobiernos dentro del gobierno, porque los contactos informales entre sus miembros constituyen un conducto para hacer negocios, aunque los canales formales estén bloqueados.

Una persona se hace miembro de uno de los *eorps* por su desempeño en una de las dos grandes escuelas que canalizan personal hacia el servicio civil. Una de las escuelas, que aparta personal a los *eorps* técnicos, es la Escuela Politécnica, establecida por Napoleón para conseguir los ingenieros que necesitaba a fin de modernizar a Francia y su ejército. La otra escuela, la Escuela Nacional de Administración (ENA) envía reclutas a los cuerpos administrativos. La ENA se estableció en 1946 como campo de preparación de los futuros funcionarios públicos.^e Su plan de estudios hace hincapié en el derecho, la administración y, en menor medida, las finanzas, destacando la concepción legalista de la administración francesa, semejante a la concepción alemana. El ingreso a la ENA se obtiene mediante uno de dos exámenes nacionales: uno que se aplica a los estudiantes que completen su educación en la universidad y otro a quienes ya están empleados por el gobierno en puestos de nivel inferior. Un tercer examen -para quienes trabajan en el sector privado y especialmente para los obreros, los líderes sindicales y otros semejantes- fue introducido por el gobierno socialista, pero más tarde se abandonó. El examen produjo muy pocos buenos candidatos y, a medida que se reducía el tamaño del sector público a fines de los años ochenta, disminuyó marcadamente la demanda de nuevos "ENÁcratas" y con ello la oportunidad de hacer más representativo el servicio civil superior.

Los miembros de los *grands corps*, y cualquier funcionario público

²³ Luc Rouban, *Les cadres supérieurs de la [onction publique et la politique de modernisation administrative* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1992).

²⁴ Jean Francois Kesler, *L'ENA, la société l'État* (Berger-Levrault. París, 1986).

francés, pueden participar en la política. Los miembros de los *grands eorps* son particularmente apreciados como contactos políticos, por sus nexos con los líderes poderosos y bien relacionados de sus organizaciones. Son particularmente notorios como miembros de los *eabinets* de ministros individuales.²⁵ Estos *eabinets* son cuerpos de asesores del ministro de un departamento gubernamental. Se ha considerado esencial tener miembros de los *eorps*, como la *Inspection de Finances*, en un *eabinet*. El gobierno socialista incluyó en *eabinets* a administradores civiles de alto nivel y erradicó al antiguo *eorps* elitista. Esta erradicación fue especialmente notoria en los círculos personales del primer ministro Mauroy y el presidente Mitterrand.²⁶ Cuando la coalición de gaullistas y giscardianos ganó las elecciones para la Asamblea Nacional en 1986, el *eorps* retornó y siguió dominando en la administración francesa.

Así pues, el servicio civil de Francia no trabaja según los mismos supuestos de imparcialidad de la Gran Bretaña. Muchos funcionarios públicos de alto nivel son abiertamente políticos y participan incluso en la política y ocupan puestos públicos. Una gran parte de los ministros gubernamentales son funcionarios públicos del presente o del pasado. Por supuesto, cuando un funcionario público participa en la política, puede convertirse en *persona non grata* para los gobiernos ulteriores. En este caso, siempre existirán oportunidades fuera del gobierno para los miembros de los *grand eorps*.

Un alto porcentaje de los empleados públicos franceses no son funcionarios públicos sino que trabajan para las industrias nacionalizadas o las organizaciones paraestatales. Francia no ha avanzado en la privatización tanto como muchos otros países europeos, de modo que todavía tiene gran número de empleados públicos industriales.²⁷ Los empleados de las empresas públicas son claramente empleados públicos, pero no siempre tienen los mismos privilegios del servicio civil que otros empleados gubernamentales. Se está intentando imponer a estas organizaciones la mayor disciplina posible del mercado, y por esta razón no se otorga a sus empleados el derecho de antigüedad (excepto por arreglos con los sindicatos) y sus sueldos no están tan estrictamente controlados por la *grille* como los

²⁵ Rene Remond, Aline Coutrot e Isabel Boussard, *Quarante ans de cabinets Ministériels* (Presses de la Fondation des Sciences Politiques, París, 1982).

²⁶ Anne Stevens, "L'Altemance and the Higher Civil Service", en Philip G. Cerney y Martín A. Schain (comps.), *Socialism, the State and Public Policy in France* (Franees Pinter, Londres, 1985); Monique Dagnaud y Dominique Mehl, "Véelite rosé confirmée", *Pouvoirs*, 50, 1989, p. 142.

²⁷ Aliee Rawsthorn, "So far the omens are not ideal", *Financial Times*, 24 de junio de 1993.

de los funcionarios públicos. Otras empresas públicas, en particular los *Postes, Telegraphes et Telephones* (PTT), son componentes del gobierno, y sus empleados son funcionarios públicos. Todas estas corporaciones públicas están sujetas a presiones para su privatización, por lo que es posible que el Estado francés no siga siendo el todopoderoso actor económico que ha sido en el pasado.

Los gobiernos locales tienen en Francia sólo una independencia limitada frente al gobierno central. Las normas del empleo en los gobiernos locales y regionales se establecen a nivel nacional. Además la función principal del gobierno local en la mayoría de los países, la educación, es función nacional, y los empleados de las escuelas locales son empleados directos del Ministerio de Educación, con sede en París. De igual modo, muchas obras públicas locales son controladas centralmente por los *grands corps* técnicos, de modo que los gobiernos locales tienen un campo de acción limitado.

El campo de acción de los gobiernos locales se ha limitado más aún por la existencia del sistema de prefecturas. Francia está dividida en 95 *departements*, cada uno de ellos designado por alguna característica geográfica particular. Estas divisiones son también un instrumento napoleónico planeado para eliminar las tradicionales provincias de Francia, como Borgoña y Normandía, pues se sabía que limitaban la lealtad a la nación. La posición del *prefet*, otra invención napoleónica, trataba de asegurar que cada uno de los *departements* estuviera gobernado en la forma deseada por el gobierno central de París. Cada *departement* tenía un *prefet* responsable ante el Ministerio del Interior por la administración de la política gubernamental en su área. Antes de las reformas iniciadas en los años sesenta y setenta, casi todo lo que quisiera hacer un gobierno local --como reparar una calle, por ejemplo-- requería la aprobación del *prefet* y quizá incluso la de los funcionarios de París.

Las facultades del *prefet* fueron disminuidas más aún por los socialistas.²⁸ Algunos cambios han sido simbólicos, como el del título de "Comisionado de la República". Otros cambios han sido más reales, de modo que la mayor parte del poder ejecutivo del departamento reside ahora en el presidente de un consejo departamental elegido. Los "comisionados" continúan ejerciendo algunas funciones de supervisión, pero se han abolido sus facultades de *tutelle* (instrucción). Ahora, en lugar de bloquear las acciones locales que a su juicio sean

²⁸ Howard Machin, *The Prefect in French Public Administration* (Croom Helm, Londres, 1978).

²⁹ Jean-Paul Costa e Yves Jegouzo (comp.), *L'administration française [ace aux défis de la décentralisation]* (Éditions 5TH, París, 1988).

ilegales, deberán demandar en un tribunal administrativo. Los comisionados siguen teniendo alguna importancia para lograr que el *sau-poudrage* ("salpicadura") siga fluyendo hacia su departamento y sus gobiernos locales.^w

En resumen, la administración francesa es una institución vasta y algo contradictoria. Ha sido arma importante de un gobierno nacional centralizador, pero está profundamente dividida e internamente escindida. Un sistema administrativo que antes estaba muy centralizado está ahora más descentralizado que muchas administraciones que han parecido más abiertas a la influencia local. La administración francesa es muy legalista en las definiciones de su trabajo y en sus relaciones con los ciudadanos, pero al mismo tiempo está profundamente comprometida en la política. Las personas obtienen una posición elevada por sus conexiones con los *grands corps*, pero pueden pasar en el sector privado una parte, o la mayor parte, de sus carreras. Este sistema pudo gobernar a Francia cuando no podía esperarse mucho de los políticos, pero no está del todo claro que siempre podrá gobernarse a sí misma con igual eficacia.

SUECIA

Aunque se industrializó mucho tiempo después que otros países europeos, Suecia organizó una hábil burocracia central desde hace mucho tiempo. Esto se inició durante el reinado de Gustavo Adolfo, cuya entrada en la Guerra de los Treinta Años requería la formación de una burocracia competente para que la pequeña Suecia pudiera gobernarse internamente al mismo tiempo que entablaba una guerra extranjera.[!] Suecia tenía más funcionarios públicos que la mayoría de los países durante los siglos XVIII y XIX. Y el servicio civil que formó tenía una buena imagen de competencia y honradez.

El número total de los miembros del moderno servicio civil sueco ha aumentado grandemente por efecto de los programas del Estado benefactor contemporáneo. La burocracia pública sigue siendo grande en relación con la de otras democracias industriales, y también es en general muy competente. Además de serlo, la burocracia está controlada más estrictamente que casi en ninguna otra parte del mundo, de modo que las oportunidades que hay para los excesos buro-

³⁰ Jack Hayward, *Governing France: The One and Indivisible Republic*, 2a. ed. (Norton, Nueva York, 1983), pp. 24-25.

³¹ Kurt Sarnuelsson, *From Great Power to Welfare State* (Allen and Unwin, Londres, 1968).

cráticos son más limitadas que en otros países. Este grado de control no ha acabado con las quejas de abusos de poder del servicio civil sueco, pero le ha asegurado una imagen pública más positiva que la de la mayoría de las burocracias.

La organización del gobierno sueco es una combinación de aspectos centralizados y descentralizados. Esta caracterización se aplica tanto a la estructura del gobierno como a las prácticas del gobierno. Primero, aunque Suecia es técnicamente un gobierno unitario, tiene una larga tradición de libertad del gobierno local. Tanto el estrato más bajo del gobierno (las comunas) como el estrato intermedio (los *lan*) tienen diversas facultades de elaboración de políticas públicas, incluido el control de algunos tipos de tributación, las que pueden ejercer independientemente. Los gobiernos de los *lan*, por ejemplo, participan mucho en la atención hospitalaria y parecen competir entre ellos por la calidad de las instalaciones y los servicios. Los gobiernos de los *lan* están integrados por un cuerpo legislativo elegido y un gobernador general vitalicio, designado por el gobierno central, lo que constituye otra mezcla de los aspectos centralizados y descentralizados.

Además de la división existente entre los niveles del gobierno, hay varias industrias nacionalizadas y algunas sociedades anónimas de participación pública.³² En estas empresas comerciales, la línea divisoria entre el sector público y el sector privado se vuelve en extremo vaga. En general, sin embargo, los empleados de las sociedades anónimas no se consideran como empleados públicos, mientras que quienes trabajan en las industrias enteramente nacionalizadas, en particular las tradicionales como la de silvicultura, sí tienen esa calidad. Al igual que en otras democracias industrializadas, muchas industrias suecas nacionalizadas se han privatizado, y muchas otras se encuentran amenazadas de privatización. Las presiones en favor de la privatización se han intensificado bajo el gobierno liberal elegido en 1991.

Las estructuras formales para la realización de la actividad pública tienen también un carácter algo descentralizado, aun dentro del propio gobierno central. Los ministerios centrales de Suecia son organizaciones relativamente pequeñas, encargadas sobre todo de la planeación y la formulación de políticas. La tarea principal de la aplicación de las políticas corresponde a los directorios (*styrelsen* o *dmbetsverk*), los que en muchos sentidos son independientes de los

³² Véase B. Guy Peters, "Sweden: The Explosion of Public Employmeru", en Richard Rose *et al.*, *Public Employment in Western Nations* (Cambridge University Press, Cambridge, 1985).

ministerios que supervisan su trabajo." La separación de estas organizaciones parece relacionada con la tendencia del gobierno sueco a especificar en la forma más clara posible los papeles que deberán desempeñar las organizaciones. Sin embargo, los directorios están coordinados con los ministerios por disposición de la ley y por medio del proceso presupuestario, que es decisivo." Estos directorios que ejecutan las políticas están gobernados en una de tres formas. Pocos de ellos continúan con la pauta tradicional de una administración colegiada de los altos funcionarios del directorio, casi a la manera de un tribunal de varios miembros, con la administración cotidiana en manos de un director general. Otro grupo está controlado directamente por un director general designado por la Corona (en la práctica, por el gobierno). El gran número -todavía creciente- de directorios está administrado por un directorio de legos reunidos por el director general pero que incluye a diversos representantes de grandes intereses dentro del área política de que se trate. En todos estos casos, sin embargo, los directorios son los principales patronos de servidores públicos, y son ellos quienes se encargan de la administración cotidiana del gobierno sueco.^f

La política del personal de la administración pública sueca está más descentralizada que en la mayoría de los sistemas políticos. Las agencias tienen poder discrecional para solicitar y contratar su propio personal. Sin embargo, hay un marco legal para el empleo público, de modo que, aunque hay libertad para seleccionar al personal, todo seleccionado deberá satisfacer los requisitos necesarios, y es posible que así se limite el campo donde debe hacerse la elección. La historia de Suecia, con un gobierno social demócrata desde 1935 hasta 1976, y de nuevo desde 1982 hasta 1991, ha generado una politización indirecta del servicio civil. El gobierno se ha asociado tan directamente con ese partido y sus programas que el servicio civil ha tendido a atraer primordialmente a los simpatizantes de ese partido. El gobierno burgués elegido en 1991 se ha quejado del servicio civil que heredó y ha tratado de reorientar al gobierno con sus propios funcionarios.

También aquí hay divisiones internas dentro del servicio civil, como ocurre en las administraciones de Francia, Alemania y Gran Bretaña. Además, aunque se menciona con frecuencia a Suecia como pro-

³³ D. Soderlind y O. Petersson, *Svensk förvaltningspolitik* (Diskurs, Upsala, 1988).

³⁴ Véase Daniel Tarschys y Maud Edwards, *Petita* (Petita, Estocolmo, 1975); Bemgt Jacobssen, *Hur styrs förvaltningen* (Studentlitteratur, Lund, 1984).

³⁵ Hugh Hedo y Henrick Madsen, *Policy and Politics in Sweden: Principled Pragmatism* (Temple University Press, Filadelfia, PA, 1987), pp. 10-12.

totipo de sociedad socialista (descripción que en muchos sentidos es evidentemente errónea), estas distinciones están tan institucionalizadas en Suecia como en cualquier otro país. Los miembros del servicio civil en distintos niveles no sólo se encuentran en otros planes salariales, sino también en diferentes sindicatos. Quienes tienen una educación universitaria pertenecen al SACO-SR, sindicato que sólo representa a graduados, mientras que quienes ocupan puestos de oficina pero carecen de una educación universitaria pertenecen al TCO.³⁶ Por último, los obreros pertenecen al LO, la principal federación laboral. Además, quienes ocupan los puestos más altos, los *tjdnsteman*, tienen una posición similar a la de los *Beamten* de Alemania Occidental, aunque sin la mayor parte de las facultades semijudiciales de los funcionarios alemanes.

Otra de las aparentes contradicciones internas de la administración sueca es su énfasis en la eficiencia en un gobierno que es (en relación con el tamaño de su población) uno de los más grandes del mundo y que ha sido controlado durante la mayor parte de la historia moderna por un partido socialista moderado. El gobierno ha seguido una política activa de mejoramiento general y ha podido controlar muy eficazmente el tamaño del empleo gerencial y oficinesco (aunque no el de los trabajadores de salud y educación).³⁷ Además, en contraste con el hincapié que se hace en la igualdad en gran parte de la vida política sueca, se ha implantado un sistema de paga por méritos que trata de mejorar más aún la eficiencia del gobierno sueco.^P

LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN

Una de las cuestiones más fundamentales de la estructura administrativa se refiere a la base de la organización de todo el aparato administrativo. ¿Cómo se estructurara todo el servicio público para que realice las tareas que se le asignan? En los inicios del estudio de la administración pública, Luther Gulick propuso que su organización se fundara en cuatro principios, el área geográfica cubierta, los procesos aplicados, los tipos de personas o de cosas con los que se trata, o el propósito perseguido.^t Abundan los ejemplos de estas formas de la organización. El área atendida se usa con frecuencia como

³⁶ Peters, "Sweden", *op. cit.*

³⁷ Véase A. Beckerus y A. Edstrom, *Doktrinskiitet: Nya ideal i svenskt lederskap* (Svenska Dagbladet, Estocolmo, 1988).

³⁸ Maivor Sjolund, "Rewards at the Top: The Swedish Case", en Christopher Hood y B. Guy Peters, *Rewards of Higher Public Office* (Sage, Londres, 1993).

³⁹ Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organizations", en Gulick y L. F. Urwick

principio de organización en el nivel subdepartamental, como ocurre con el uso de las oficinas regionales. El principio puede institucionalizarse también en el nivel departamental, como vemos en oficinas escocesas y galesas del Reino Unido, o lo que son en esencia ministerios regionales en Canadá.^e

La organización por el proceso se encuentra también comúnmente a niveles subministeriales, con divisiones u oficinas de contabilidad, servicios legales, ingeniería, etc. Sin embargo, este principio puede encontrarse también en el nivel ministerial, porque las presiones financieras han creado demandas crecientes de una supervisión y una administración más estrictas sobre las "agencias centrales".⁴⁰ Los tipos de personas o de cosas atendidas incluirían organizaciones tales como la Administración de Veteranos en los Estados Unidos, organizaciones similares en otros países, la Oficina de Asuntos Indios, y diversas juntas y comisiones en favor (o en contra) de los trabajadores extranjeros en algunos países europeos. Por último, los propósitos buscados constituyen la base de organización más frecuente, como lo indican los ubicuos departamentos o ministerios de defensa, educación, salud, etcétera.

Cada uno de estos modos de organización tiene ventajas y desventajas, que Gulick y otros autores han analizado extensamente.⁴¹ No hay necesidad de bordar mucho sobre esa bibliografía teórica. Es preferible que empecemos por examinar cómo pueden usarse estas cuatro categorías de la organización para analizar las diferencias internacionales de los sistemas administrativos y cuáles serán las repercusiones de estas diferencias sobre la administración. El grueso de nuestro análisis se referirá a los modos de organización distintos del propósito, porque el propósito es el modo más común y el que tiene las menores diferencias comparativas.

La organización por el área atendida

La organización por área muestra las diferencias comparadas más interesantes entre las culturas. Estas diferencias de la administración se relacionan en gran medida con cuestiones organizacionales

(cornps.), *Papers on the Science of Administration* (Instituto de Administración Pública, Nueva York, 1937), pp. 3-50; Schuyler Wallace, *Federal Departmentalism* (Columbia University Press, Nueva York, 1941).

⁴⁰ Richard Rose, *Ministers and Ministries* (Clarendon Press, Oxford, 1987).

⁴¹ Colin Campbell y George Szablowski, *The Superbureaucrats: Structure and Behaviour in Central Agencies* (Macmillan of Canada, Toronto, 1979).

⁴² Gulick, "Notes", *op. cit.*

más amplias para todo el sistema político, en particular el grado de centralización que impondrá el gobierno central al país. Las dos variables más importantes de la administración por área emanan de soluciones muy diferentes de este problema. Una solución es que el gobierno central trate de controlar y supervisar estrictamente la ejecución de sus políticas por toda la nación. Uno de los mejores medios para asegurar tal uniformidad es el empleo de funcionarios de prefectura en las localidades. En un sentido general, los prefectos son funcionarios del gobierno central responsables de aplicar los programas nacionales en el plano subnacional. Cada ministerio puede tener su propio servicio de campo, pero estos servicios son coordinados y hasta cierto punto supervisados por el prefecto, responsable ante el ministro del Interior o algún otro ministro encargado de supervisar la administración. En Francia y otros países que siguen la tradición napoleónica, el prefecto también ha sido responsable de los gobiernos locales, especialmente de sus finanzas. Los programas de descentralización antes descritos han reducido esa autoridad en Francia, pero los prefectos continúan supervisando el gobierno local. Hay algunas diferencias en la forma de actuar de los sistemas de prefecturas, pero el común denominador de tales sistemas -en Francia, Italia y Japón, por ejemplo- es el hecho de que un funcionario debe coordinar y hacerse responsable de las políticas públicas aplicadas en un área subnacional.^f

En la práctica, los sistemas de prefecturas operan a menudo en forma muy diferente del modelo formal de control central. Además de actuar como representantes del gobierno nacional ante la localidad, los prefectos representan a su localidad -y a ellos mismos- ante el Centro. Es decir, los prefectos son cooptados a menudo por sus localidades, y apoyan las peticiones de variaciones locales en los programas nacionales. Worms y Thoenig, entre otros, han señalado varios puntos de convergencia entre los intereses de los prefectos y funcionarios similares del gobierno central, por una parte, y los intereses de los políticos locales, por la otra.^{v'} Otros análisis de los papeles políticos de los prefectos franceses señalan el predominio local antes que el central." En la práctica, el prefecto es a menudo la persona que se encuentra en medio, conectando las demandas de los electores locales en favor de un trato especial y rápido con las exi-

⁴³ Robert Fried, *The Italian Prefects* (Yale University Press, Nueva Haven, 1967).

⁴⁴ Jean-Pierre Worms, "Le préfet et ses notables", *Sociologie du Travail*, 12, 1966, pp. 249-275; Jean-Claude Thoenig, *L'ère des technocrats* (L'Harmattan, París, 1987).

⁴⁵ Douglas E. Ashford, *Policy and Politics in France* (Temple University Press, Filadelfia, PA, 1986).

gencias de uniformidad del gobierno central. Los prefectos también deben pensar en sus propias carreras, de modo que pueden beneficiarse cooperando con sus localidades a fin de lograr el buen cumplimiento de las tareas de esas autoridades locales.w

La otra respuesta común a la cuestión del control central es la de no esforzarse demasiado; se pone en práctica mediante diversos programas para la devolución administrativa y el federalismo administrativo. Estos programas transfieren el control de la administración hacia abajo, a una unidad subnacional, o se encargan del control desconcentrado de la administración. Es probable que las versiones más extremas de esta forma de organización se encuentren en Alemania y Suiza, donde las funciones de la burocracia nacional se confinan primordialmente al desarrollo de programas en los ministerios y la administración de los ferrocarriles estatales, el correo y varias industrias nacionalizadas. La mayor parte del trabajo de administración de las políticas públicas se hace al nivel del equivalente de los estados (*Lander* en Alemania, *cantones* en Suizaj.s?

Los ministerios federales tienen la responsabilidad de asegurar la buena administración de los programas, pero tienen pocos recursos para imponer la uniformidad, fuera de la ley y ellegalismo de ambos sistemas administrativos. La uniformidad total no es una meta en muchos contextos administrativos, dadas las diferencias históricas, culturales y practicas que existen. Esto ha sido especialmente cierto en Suiza, pero ahora se aplica mejor en Alemania, con la adición de la antigua Alemania Oriental. Tal sistema administrativo plantea varios problemas importantes acerca de la rendición de cuentas por las políticas, así como la del control de las políticas y la administración. El sistema centralizado puede ser inflexible y aun autocrático, pero por lo menos está clara la responsabilidad de las políticas. Así pues, como ocurre también con la administración interna de las organizaciones públicas, el conflicto entre la centralización y su responsabilidad asociada por la decisión, y la descentralización y su flexibilidad asociada, surge al nivel más general de la organización en conjunto.

La descentralización de la administración en Alemania es un tanto extremosa, pero virtualmente todos los gobiernos centrales utilizan a sus gobiernos subnacionales para que administren la política pública nacional. Por ejemplo, en los Estados Unidos son los gobiernos estatales y locales los que administran la mayoría de los programas

⁴⁶ Wonns, "Le préfet", *op. cit.*

⁴⁷ Ulrich Klotí, "Switzerland", en Donald C. Rowat (cornp.), *Public Administration in Developed Democracies* (Marcel Dekker, Nueva York, 1988); Heinrich Siedentopf, "West Germany", en *ibid.*

sociales federales: Medicaid, Ayuda a Familias con Hijos Dependientes y otros. Los gobiernos centrales de Canadá y Australia, otros dos gobiernos federales, dependen también de sus gobiernos provinciales o estatales para la administración de gran parte de sus políticas sociales y económicas. Incluso en los gobiernos más centralizados, las autoridades locales administran los programas del gobierno central. En el Reino Unido hay cierta descentralización en la toma de decisiones en las oficinas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, y existen ciertas diferencias en la aplicación de la ley (y en algunos casos en la ley misma) en estos países." Además, los gobiernos locales (regionales y distritales) administran políticas públicas tales como las de vivienda, derecho penal y educación, en nombre del gobierno central.^e Puede haber algunos conflictos entre los gobiernos locales y el gobierno central acerca de la forma como se ejecutan las políticas; por ejemplo, la negativa del consejo de Lambeth (controlado por los laboristas) a implementar los controles al gasto público en salud, y la negativa de Liverpool a ejecutar varias políticas del gobierno central durante el gobierno de Thatcher. Estos conflictos particulares han sido motivados políticamente, pero podrían surgir con facilidad algunos conflictos sobre la interpretación de la ley. Además, incluso en los gobiernos centralizados, pueden los gobiernos locales obtener cierta autonomía en la aplicación de diversas políticas.⁵⁰

La descentralización administrativa es ahora una táctica ampliamente utilizada para afrontar los problemas de las diferencias étnicas y regionales, en lo que de otro modo serían países centralizados. Por ejemplo, Bélgica y España se han esforzado por descentralizar la administración en áreas étnicas y lingüísticas que demandan consideraciones especiales.⁵¹ La descentralización de la planeación económica de Francia en las regiones nuevas y la regionalización del gobierno italiano son una respuesta directa a las exigencias de mayor autonomía, además de satisfacer las necesidades reales que tiene el gobierno de responder con mayor flexibilidad a las condiciones locales.^v

Está surgiendo otra versión de la descentralización administrativa dentro de la Comunidad Europea (cz). A pesar de muchas quejas de

⁴⁸ Véanse los capítulos de Richard Parry, Ian Thomas y P. N. Bell en Rose, *Ministers, op. cit.*

⁴⁹ R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall* (Unwin Hyman, Londres, 1988).

⁵⁰ Esto era cada vez menos cierto en la Gran Bretaña durante el gobierno de la señora Thatcher, como lo revelara el conflicto acerca del impuesto comunitario (impuesto per cápita). Véase Arthur Midwinter y Claire Monaghan, *From Rates to the Poll Tax* (University of Edinburgh Press, Edinburgo, 1993).

⁵¹ Michael Keating, "Does Regional Government Work?: The Experience of France, Italy and Spain", *Governance*, 1, 1988, pp. 162-183.

⁵² Robert D. Putnam, Robert Leonardi y Raffaella Nanetti, *Making Democracy: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton University Press, Princeton, 1993).

los políticos de los 12 países acerca de la "burocracia de Bruselas", el servicio público de la CE es pequeño: cerca de 2000 personas, además de los intérpretes y el personal de oficina. Al igual que el gobierno central de Alemania, la CE depende de un nivel gubernamental inferior -en este caso el de los estados nacionales- para implementar sus políticas.⁵³ Las tradiciones administrativas y jurídicas son mucho más diversas que entre las *Länder* de Alemania (incluso después de la inclusión de las antiguas *Länder* de la Alemania Oriental), de modo que es de esperar una variación mucho mayor. Además, muchas leyes de la CE dependen de su adopción por los Estados miembros como parte de su derecho nacional, de modo que también hay algunas variaciones en la medida en que las legislaturas nacionales han actuado para cumplir con las políticas europeas.^{v'}

Relacionada con la descentralización de la toma de decisiones tenemos la cuestión del tamaño de las unidades administrativas o el tamaño de los propios gobiernos locales. Los gobiernos han mostrado una tendencia continua a reorganizar la administración y el gobierno locales (los dos pueden ser sinónimos) en unidades cada vez más grandes. Como se observa en el cuadro IV.1, Suecia, por ejemplo, reorganizó más de 2500 gobiernos locales en 279, mientras ocurrían cambios similares en otros países escandinavos, el Reino Unido y la Alemania Occidental. Estas reformas se han justificado generalmente por las economías de escala en la producción de bienes y servicios públicos y por la capacidad de las unidades más grandes para ofrecer un mayor conjunto de servicios públicos.^{s>} Sin embargo, escasean las pruebas sistemáticas de que existan en efecto estos presuntos beneficios. Primero, a medida que aumenta el tamaño de las unidades gubernamentales, los gastos fijos tienden a aumentar como porción de los gastos totales; después de cierto punto, las ganancias de las economías de escala son absorbidas por los incrementos de los gastos fijos.^v Además, cada servicio tiene una unidad de diferente tamaño en la que se le produce con mayor eficiencia. La recolección de basura parece ser muy eficiente en muy grande escala mientras que la vigilancia policiaca puede ser más eficiente en unidades más peque-

⁵³ Joseph Jamar y Wolfgang Wessels, *Community Bureaucracy at the Crossroads* (De Tempel, Brujas, 1985); Heinrich Siedentopf y Jacques Ziller, *Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation by Member States* (Sage, Londres, 1988).

⁵⁴ Rory Watson, "Who Tops the Table in Europe", *The European*, 11 de julio de 1993.

⁵⁵ Una de las evaluaciones más completas de estos cambios se encuentra en Jorgen Westerstahl, *Ett [orskningsprogram: Den kommunale siolvstyrelsen* (Almqvist & Wiksell, Estocolmo, 1971).

⁵⁶ Véase Jeffrey S. Sax, "Is There a Leviathan in Your Neighborhood?", *American Economic Review*, 79, 1989, pp. 560-567.

CUADRO IV.I. *Reducción del número de unidades del gobierno local*

<i>País (unidad básica)</i>	<i>Número de unidades</i>		<i>Población por unidad</i>
	1951	1982	1982
Francia (comuna)	37983	36391	1500
Estados Unidos (propósitos generales)	41029	38732	6700
Alemania (Gemeinden)	24500	8510	7200
Noruega (municipios)	746	454	9000
Bélgica (comuna)	2670	596	16700
Holanda (municipios)	1014	820	17000
Suecia (comuna)	2500	279	29800
Reino Unido (distritos)	c. 1500	484	115100

FUENTES: Richard Rose, *Understanding Big Government* (Sage, Londres, 1984); Oficina del Censo de los Estados Unidos. *Statistical Abstract of the United States* (Government Printing Office, Washington, DC, publicación anual).

ñas. Si no se crean sistemas muy complejos con varios gobiernos de propósitos específicos, ningún gobierno de un solo tamaño será más eficiente para todos los servicios. V Ese arreglo complejo de gobiernos de propósitos específicos ha venido surgiendo en algunos países como respuesta a las demandas de mayor eficiencia, a la privatización y a las tensiones fiscales de los gobiernos locales. Por ejemplo, a fines de los años setenta y en los años ochenta los Estados Unidos crearon más de 400 gobiernos de propósito especial por año.⁵⁸ Asimismo, la fragmentación de los gobiernos metropolitanos en la Gran Bretaña ha generado varias autoridades que prestan el mismo servicio. En Bélgica, Francia y muchos otros países siguen formándose asociaciones intercomunales para hacer frente a la necesidad de ciertos servicios que no pueden satisfacer las propias comunas.

Dejando de lado la economía, es posible que, a medida que aumenta el tamaño de la unidad, disminuya la satisfacción con los servicios. Esto puede depender del costo percibido del gobierno en relación con los servicios que efectivamente ofrece. Por otra parte, como lo señala Fesler, a medida que aumenta el tamaño del gobierno se incrementa también la sensación de su alejamiento y, en conse-

⁵⁷ Véase Kirkpatrick Sale, "The Polis Perplexity: An Inquire into the Size of Cities", *Working Papers for a New Society*, enero/febrero de 1978. pp. 64-77.

⁵⁸ Departamento de Comercio de los Estados Unidos. Oficina del Censo, *Census of Governments*, 1987 (Government Printing Office, Washington. DC, 1989).

cuencia, la alienación de la población.>? Esta alienación es una de las causas del incremento del gobierno y la organización vecinales en las grandes ciudades. Estas organizaciones vecinales pueden ser unidades de propósitos generales que funcionen en el contexto de un gobierno municipal, o pueden ser organizaciones de propósitos especiales creadas para la coproducción de un servicio, como ocurre por ejemplo con los programas de "vigilancia vecinal" para la prevención de los delitos. En ambos casos, estas organizaciones ayudan a fortalecer el sentimiento de participación y de eficacia ciudadana. Por lo tanto, puede defenderse la conservación de las divisiones administrativas pequeñas e "ineficientes", incluso en medio de las demandas de mayores eficiencias y más abundantes servicios.

La organización por proceso

El gobierno puede organizarse por proceso, o por la similitud de los procesos empleados por los miembros de la organización y la similitud de sus capacidades profesionales, antes que por el propósito de la organización. Llevado a un extremo, este principio podría significar, por ejemplo, que todas las actividades contables o de compra del gobierno debieran concentrarse en oficinas únicas, o que todos los ingenieros o abogados debieran concentrarse en oficinas de ingeniería o de derecho, para prestar sus servicios a otras agencias según lo requirieran.

Los ejemplos anteriores podrían parecer ineficientes –y probablemente lo son–, pero tales opciones existen para la organización del gobierno. Pueden justificarse como medio de concentración de individuos calificados, como medio de imposición de prácticas profesionales relativamente uniformes a todo el sector público, y como medio de perfeccionamiento de las operaciones de otras organizaciones. La distinción de proceso más común en la bibliografía sobre la administración pública es la que se establece entre las oficinas de "línea" y las de "equipo" (*staff*). Las agencias de línea son las que entregan directamente los servicios al público, mientras que las agencias de equipo son responsables de la coordinación de las agencias de línea y de prestar los servicios centrales requeridos por todo el gobierno.

Inicialmente, el concepto de equipo se reservaba para los asesores personales de un ejecutivo: los Richelieus, Bakers, Meeses y Panettas que aconsejan directamente al ejecutivo. Conforme se han ampliado las tareas del ejecutivo político también se ha ampliado la definición

⁵⁹ James S. Fesler, *Area and Administration* (University of Alabama Press, University, AL. 1949).

de equipo. Los ejecutivos han descubierto que sus propios equipos se amplían hasta que ya no pueden ser supervisados personalmente, por lo que se han desarrollado organizaciones diferenciadas que realizan las funciones del equipo. Por ejemplo, la Oficina Ejecutiva del presidente de los Estados Unidos, ahora con 1700 empleados, es tal vez la más grande organización de equipo en el mundo. Sin embargo, la expansión de esta oficina se ha reflejado en la expansión de oficinas similares en diversos países. Por ejemplo, la oficina del primer ministro de la Gran Bretaña ha pasado de unas cuantas docenas de empleados a más de 300, mientras que la *Bundeskanzlersamt* (la oficina del canciller) de Alemania emplea ahora a más de 500 personas.

Hemos venido empleando el término *funciones de equipo* con cierta ligereza. ¿Cuáles son, precisamente, las funciones que se esperan de una persona o una oficina de equipo? El personal de las oficinas de línea, o de operación, podría verse tentado a decir que su función principal consiste en impedir que quienes prestan efectivamente un servicio público tengan acceso al ejecutivo. Ésta no es su verdadera función, pero indica un conflicto potencial entre las oficinas de equipo y las oficinas de línea. El propósito ostensible de las agencias de equipo consiste en encargarse de las cosas que las oficinas de línea no tienen tiempo, poder ni competencia para hacer. Es posible que la más importante de estas tareas sea la coordinación de los programas de las oficinas de línea. Las oficinas de línea, que tienen un margen de operación limitado y, en consecuencia, perspectivas estrechas sobre las tareas del gobierno, realmente no se encuentran en situación de tratar de coordinar sus propios programas. Sus incentivos - si suponemos que el crecimiento de la oficina es una meta burocrática primordial - son los de tratar de difundir sus servicios en áreas de políticas públicas ya ocupadas por otras oficinas y prestar así, si no servicios duplicados, por lo menos servicios competitivos. Por lo tanto, el ejecutivo principal y su equipo (interpretado ampliamente como las oficinas de equipo o el personal de equipo) deberán intervenir para impedir una duplicación innecesaria. La duplicación que surge entre las agencias gubernamentales no necesariamente es resultado exclusivo del agrandamiento burocrático, sino que puede representar una disposición genuina para hacer bien un trabajo y una frustración por la incapacidad para coordinarse eficazmente con otras organizaciones.

"Las agencias centrales" del gobierno son primordialmente responsables del control de la duplicación y la imposición de la coordinación en el gobierno.s" Estas agencias incluyen las organizaciones

⁶⁰ Campbell y Szablowski, *Superbureaucrats*, op. cit.

financieras y presupuestarias, tales como la Oficina de Administración y Presupuesto en los Estados Unidos o la Tesorería en el Reino Unido. También incluyen ciertas organizaciones centrales de personal, como la Oficina de Administración de Personal en los Estados Unidos o la Comisión de Servicio Civil de Canadá. También la planeación es un aspecto importante de la coordinación y la elaboración de presupuestos. Las oficinas de línea tienden a intervenir tan decisivamente en sus tareas habituales que con frecuencia carecen de tiempo para cosas no esenciales, como la planeación de lo que harán en el futuro, y toda clase de planeación comprensiva puede incluir una perspectiva más amplia que la de una sola oficina. Las oficinas de planeación están directamente asignadas al ejecutivo y ofrecen una perspectiva más vasta del futuro. La planeación realizada en estas oficinas puede referirse a los propios programas gubernamentales o a la economía y la sociedad, lo que requeriría la intervención del sector público.

Se observan varias diferencias en el uso de las oficinas de equipo. Peter Self hace una descripción interesante de las funciones del equipo en los Estados Unidos y en la Gran Bretaña. Señala Self que las funciones del equipo no han sido institucionalizadas en la Gran Bretaña pero sí en los Estados Unidos, debido en parte a las diferencias existentes en las formas del gobierno. Específicamente, en el gobierno británico de gabinete los problemas de coordinación son principalmente horizontales, antes que verticales, porque varios departamentos (presuntamente) iguales compiten por fondos y programas.⁶¹ En virtud de que los jefes de estos departamentos son todos ellos miembros del gabinete, el problema de la coordinación consiste en imponer una decisión colectiva, en lugar del análisis y la coordinación por decreto ejecutivo. Además, en lugar de que se encargue a una oficina presidencial aislada tal como la Oficina de Administración y Presupuesto, la mayor parte de la coordinación en la Gran Bretaña se encomienda a uno de los departamentos -la Tesorería- cuyo líder es uno de los miembros del gabinete.⁶² Se hizo un experimento para coordinar al personal a través de un departamento de servicio civil, pero esa función se devolvió a la Tesorería después de 13 años.

Como lo han señalado Self y otros autores, tal sistema de coordinación no podría funcionar en un sistema menos homogéneo y menos bien integrado que el de la Gran Bretaña.⁶³ Self observa que, con

⁶¹ Peter Self, *Administrative Theories and Politics* (ABenand Unwin, Londres, 1972), p. 128.

⁶² El jefe de la Tesorería -el Ministro de Hacienda o *Chancellor of the Exchequer*- es algo más que un ministro cualquiera y ejerce gran autoridad dentro del gabinete, sobre todo cuando está de acuerdo con el Primer Ministro. Véase Peter Henessy, *Cabinet* (Basil Blackwell, Oxford, 1986).

⁶³ Self, *Administrative Theories, op. cit.*, pp. 133-134. Como primera ministra, la señora

excepción del control de la Tesorería, no existe virtualmente ningún medio de coordinación formal en el gobierno. Los intentos de coordinación han incluido la creación de departamentos muy grandes; todos los servicios potencialmente duplicadores o competitivos podrán incluirse dentro de los confines de un solo departamento y someterse a la coordinación jerárquica de un solo ministro.s" De igual modo, se ha tratado de imponer "vigilantes" (o superministerios) a la estructura del gabinete actual para asegurar el control efectivo de las políticas. En la práctica, parecería que, a medida que aumenta el tamaño de los ministerios, se violaría cada vez más el antiguo "proverbio" administrativo del alcance del control, de modo que en la práctica obtendríamos en efecto menos coordinación, o por lo menos la necesidad de un trabajo de equipo más extenso dentro del departamento.s>

Canadá representa otro ejemplo importante de creación de oficinas de equipo para la coordinación y el control; como señala Colin Campbell, los políticos canadienses se sintieron fascinados por la maquinaria coordinadora durante los años setenta.ss En Canadá hay varias de tales organizaciones: la Secretaría de la Junta del Tesoro, la oficina del Consejo Privado, el Departamento de Finanzas y la Oficina de Relaciones Federales-Provinciales. Estas organizaciones fueron, en gran medida, obra de Pierre Elliot Trudeau, quien deseaba que la toma de decisiones gubernamentales fuese más "racional". Pero el desarrollo de esta maquinaria y de los procedimientos de coordinación, como el "presupuesto en sobres" y el programa de Autoridad y Responsabilidad Ministeriales Ampliadas (IMAA, por sus siglas en inglés), continuó después de la salida de Trudeau.s?

En varios puntos hemos señalado la existencia de conflictos entre las oficinas de línea y las de equipo. Los conflictos son casi inherentes a este sistema de organización. Las agencias de línea tienden a considerar el otro bando como de planeadores en torre de marfil, muy alejados de los problemas cotidianos de la administración de progra-

Thatcher trató de realizar por sí misma algo de la función de coordinación, junto con una oficina ampliada del primer ministro.

⁶⁴ Véase B. Guy Peters, "The Structure of Government: Issues of Concepts and Theory", en Colin Campbell y B. Guy Peters (cornps.), *Organizing Governance: Government Organizations* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1988).

⁶⁵ Véase un análisis en William H. Starbuck, "Organizational Growth and Development", en James G. March (cornp.). *Handbook of Organizations* (Rand McNally, Chicago, 1965), pp. 496-498.

⁶⁶ Colin Campbell, *Governments Under Stress: Political Executives and Key Bureaucrats in Washington, London and Ottawa* (University of Toronto Press, Toronto, 1983), pp. 77-99.

⁶⁷ Donald J. Savoie, *Thatcher, Reagan and Mulroney: In Search of a New Bureaucracy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1994).

mas pero todavía capaces de pasar por expertos, con un acceso a la toma de decisiones mayor que el de las agencias operadoras. Las oficinas de equipo se identifican también como obstáculos formidables para el crecimiento organizacional.^s Del otro lado del conflicto, las oficinas de equipo se vuelven a menudo muy desconfiadas de las motivaciones de las oficinas de línea cuando se resisten a los esfuerzos que se hacen para coordinar y "racionalizar" los servicios públicos' y podrían resentir la capacidad de las oficinas de línea para movilizar el apoyo político en favor de sus programas fuera de la burocracia. Las oficinas de equipo pueden llegar a considerar a las agencias de línea como derrochadoras, asaltantes del erario y cautivas de los intereses especiales a los que sirven. Así pues, una de las limitaciones inherentes que podría tener la organización por procesos, sobre todo en función de la línea y el equipo, es la tendencia al conflicto intraorganizacional y la resistencia a la coordinación y el mejoramiento de los servicios.

El problema de la línea y el equipo no sólo se da en el gobierno total, sino también en cada departamento en particular. Así como los ejecutivos nacionales requieren servicios de equipo para encargarse de ciertas cosas que sus oficinas de operación no pueden hacer, los ejecutivos de las oficinas operadoras tienen la misma necesidad. En los departamentos, estos servicios de equipo se ocupan también de la coordinación de programas y actividades. Uno de los ejemplos más notables de los servicios de equipo dentro de un departamento es el *cabinet* de Francia y Bélgica. Cada ministro del gobierno francés tiene la oportunidad de designar un *cabinet* de 12 o más miembros que se encargará de prestar diversos servicios de equipo tales como asesoramiento sobre las políticas, relaciones de prensa, control de funcionarios públicos potencialmente recalcitrantes, comunicaciones y planeación. Los nombramientos para estos *cabinets* dependen ostensiblemente de la voluntad del ministro, pero en la práctica incluyen extensas consideraciones políticas y ciertas preocupaciones por la calidad y la confiabilidad política del trabajo de equipo.^s

De especial importancia en función de la dirección efectiva de las políticas públicas es el trabajo del *conseiller technique*, quien actúa como designado político que conecta la organización burocrática formal del ministerio con el *cabinet* de designación política. Resulta interesante observar que el gobierno socialista que llegó al poder en 1981 no cambió tantos miembros de los *cabinets* o sus directores co-

⁶⁸ Esto se aplica en particular a los departamentos financieros responsables del examen y el control de los presupuestos públicos. Véase el capítulo VII.

⁶⁹ Remond, Coutrot y Boussard, *Quarante ans*, op. cit.

mo hubiera podido esperarse.t? También los socialistas necesitaban los conocimientos de administración y coordinación de las políticas. Dados su extensa agenda de reforma y el legado del gaullismo, quizá necesitaban asesores nuevos en mayor medida que la mayoría de los gobiernos. La Gran Bretaña y algunos de los sistemas de la Comunidad Británica, como el de Canadá, son peculiares por la aparente buena disposición de los ministros políticos para aceptar los consejos de los funcionarios públicos de carrera y la disposición de los ministros a permitir que tales funcionarios públicos controlaran la mayor parte de las actividades cotidianas dentro del ministerio.?'

Una variante interesante de la organización por equipo y línea, o más generalmente la organización por proceso, se observa en Suecia y Finlandia. En estos países, las dos funciones habituales de la burocracia pública -el desarrollo y la ejecución de las políticas públicas- se dividen en dos organizaciones separadas. Los ministerios están encargados del desarrollo de las políticas públicas. Los ministerios son pequeños, y su trabajo se confina al trabajo del tipo de equipo: planeación, coordinación y elaboración de programas. La ejecución efectiva de los programas públicos se encarga a un conjunto de directorios administrativos que son independientes de los ministerios aunque están conectados por el proceso presupuestario y en varias otras formas, y realizan funciones de línea, de ejecución efectiva de los programas.

La distinción entre las funciones es más clara en Suecia, pero todos los gobiernos contemporáneos están desarrollando tales distinciones en alguna medida. Países como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Holanda están creando estructuras administrativas más similares a las de Suecia.P Más generalmente, esta separación se está logrando mediante la privatización de la ejecución de muchas actividades públicas y el uso de mecanismos de terceros en la prestación de los servicios.P En esencia, las organizaciones gubernamentales continúan realizando el trabajo de equipo, mientras que las organizaciones privadas o semipúblicas realizan las funciones de línea.

Este método de organización muestra hasta qué punto la organi-

⁷⁰ Stevens, "L'Altérance", *op. cit.*

⁷¹ Sin embargo. véase F. F. Ridley, "The British Civil Service and Politics; Principles and Traditions in Flux", *Parliameruary Affairs*. 36, 1983. pp. 28-49.

⁷² Jonathan Boston, "Reorganizing the Machinery of Government", en Boston, John Martín, June Pallot y Pat Walsh, *Reshaping the State* (Oxford University Press, Auckland, 1991); J. L. Boxum, J. de Ridder y M. Schelterna, *Independent Administrative Bodies* (Deventer, Kluwer, 1989).

⁷³ Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (The Brookings Institution, Washington, OC, 1993); Christopher Hood y Folke Gunnar Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe* (Sage, Londres, 1988).

zación por línea y equipo corresponde al antiguo adagio acerca de la separación de la política y la administración." Las funciones de equipo pueden compararse con las funciones políticas de la defensa de programas y la formulación de políticas, además de asegurar que los funcionarios públicos independientes hagan lo que desean sus jefes políticos. Las funciones de línea se asocian más normalmente con la ejecución de las políticas en forma más o menos rutinaria. Como lo hemos señalado -y como lo veremos con mayor extensión más adelante-, la dicotomía existente entre la política y la administración es falsa en gran medida, pero es importante observar la medida en que se ha incorporado a la administración pública.

El uso de los *cabínets* ministeriales es más extenso aún en Bélgica, hasta el punto de que se les ha llamado "contra-administraciones". Las divisiones de la sociedad belga en varias dimensiones hacen deseable el empleo de *cabínets* formados por personas confiables, por oposición a los funcionarios públicos que pueden estar muy politizados, por lo que quizá no fueran políticamente leales al ministro. De nuevo, convendrá contrastar esto con la práctica británica y estadounidense. Podría sostenerse la necesidad de los *cabínets* ministeriales debido en gran medida a la relativa incapacidad o renuencia de los ministros franceses y belgas a confiar en sus funcionarios públicos. Esto requiere a su vez el uso de políticos designados para llevar el control del ministro más al interior de la organización en mayor medida de lo que sería posible de otro modo, y pone un freno al cumplimiento de las instrucciones ministeriales dentro de la organización. En los Estados Unidos, la existencia de varios estratos de políticos designados entre el funcionario del gabinete y los estratos superiores del servicio civil de carrera es un tipo de organización de equipo, aunque los designados pueden ocupar ciertas posiciones en agencias de línea para asegurar el control político de funcionarios públicos de ideas supuestamente independientes. Se han ampliado las oportunidades para el control político, porque el Servicio Ejecutivo Principal se ha abierto a las designaciones políticas. El gobierno de Reagan aprovechó plenamente sus oportunidades de colocar partidarios leales en los puestos que habían sido antes del servicio civil de carrera." y los presidentes ulteriores han aprovechado también sus facultades de personal para tratar de controlar el gobierno.

⁷⁴ Colin Campbell y B. Guy Peters, "The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Chango?". *Governance*, 1, 1988, pp. 79-101.

⁷⁵ Leo Moulin, "The Politization of Administration in Belgium", en Dogan (comp.), *Mandarins.op. cit.*, pp. 163-184.

⁷⁶ Peter M. Benda y Charles H. Levine, "Reagan and the Bureaucracy", en Charles O. Jones (comp.), *The Reagan Legacy* (Chatham House, Chatham, NJ, 1988).

Otra posibilidad para la organización por proceso es la organización por *corps* o algunos otros organismos administrativos internamente homogéneos. El sistema de *eorps* está desarrollado sobre todo en Francia, pero ha sido copiado en varios otros países, especialmente los que han derivado de una tradición administrativa francesa o napoleónica. El concepto del *corps* es un organismo de administradores con antecedentes educativos similares y dotados de capacidades profesionales semejantes. Cada uno de los *grands corps* está, en teoría, especializado por la función; en la práctica, estos *corps* ejercen una influencia generalizada sobre la administración francesa y han adoptado papeles más vastos. Suleiman señaló que era virtualmente obligatorio tener un miembro de la *Inspection des Finances* como miembro de un *cabinet* ministerial o como un *directeur*, aunque sólo fuese para tener un conducto abierto para apelaciones y consultas sobre el presupuesto."? Los socialistas han dependido menos de esa *inspection* que los gobiernos anteriores, pero ese organismo sigue siendo un componente poderoso de la administración francesa. Algunos miembros de los otros *corps* se incluyen también en varios *cabinets*. Estos *corps* están especializados por la función, pero en conjunto aportan un alto nivel de liderazgo dentro del servicio público, que quizá no existiría sin la estructura de los *corps* y el *esprit de corps* que tal sistema engendra. Además, el aislamiento de los *grands corps* frente a varias de las presiones administrativas habituales, su prestigio y sus capacidades individuales les permiten aplicar ciertas normas de uniformidad en toda la administración, de modo que esta forma de organización por función contribuye al mantenimiento del gobierno centralizado en Francia.

Se ha descubierto que varias funciones pueden organizarse por *corps* y procesos. La de ingeniería es una de ellas, y muchos países tienen cuerpos de ingenieros dentro de sus servicios civiles o militares nacionales; por ejemplo, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos. Si examinamos la administración en general, los cuerpos oficiales y los servicios diplomáticos podrían considerarse como cuerpos especializados y como casos más o menos obvios de organización por función o proceso. Además, como en el caso del Inspectorado de Finanzas de Francia, los inspectores financieros se suelen organizar como rama separada de la administración para asegurar su imparcialidad en la auditoría de las cuentas públicas. En los Estados Unidos, esta precaución llega hasta el punto de aislar casi completamente a estos inspectores del resto del servicio público

⁷⁷ Ezra Suleiman, *Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite* (Princeton University Press, Princeton, 1974), pp. 262-264.

(en la Oficina General de Contabilidad). Otros inspectorados gubernamentales, como el de Inspectores de Escuelas en la Gran Bretaña o el de Inspectores Generales de los Estados Unidos, se benefician también de una separación frente al resto de la burocracia pública.⁷⁸ Podemos decir entonces que las funciones que pueden beneficiarse de la organización por proceso tienden a ser aquellas que requieren 1) adiestramiento técnico o grandes capacidades profesionales, o 2) un alto grado de compromiso interno y *esprit de corps*, o 3) la imparcialidad o el aislamiento de otras partes de la burocracia y de las presiones políticas.

Otra posible implicación de la organización por proceso es el hecho de que una organización puede tener diversas concepciones de sus políticas y, junto con ellas, diversas posturas. Por ejemplo, la Comisión Federal de Comercio (FTC) de los Estados Unidos está organizada con economistas y abogados en diferentes divisiones.⁷⁹ Antes de que la FTC pueda actuar, estas dos divisiones deberán discutir el caso y conciliar sus diversas concepciones profesionales y teóricas sobre la legislación antimonopólica. Esta organización interna por proceso puede parecer redundante, pero impide que las organizaciones desarrollen procedimientos estandarizados de operación excesivamente estrechos. Tiene esta organización el potencial necesario para corregir los errores de las políticas y de su implementación antes de que ocurran.

En resumen, la organización por proceso puede establecer algunas distinciones útiles entre las tareas de diversos funcionarios y agencias gubernamentales, pero como principio de organización general parece inmanejable. Incluso en su forma limitada, engendra conflictos políticos entre quienes hacen el trabajo del servicio civil (al menos desde sus propias perspectivas) y quienes "simplemente" planean, coordinan y controlan. La organización por *corps*, como ejemplo especial de la organización de procesos, puede engendrar rivalidades similares y conflictos políticos contra un grupo elitista de competencias ampliamente definidas que parece demasiado ubicuo en el ejercicio de sus tareas y demasiado cercano a los responsables de la decisión. Así pues, la organización del servicio público es un problema no sólo para el científico administrativo sino también para el político. Ambos deben tratar de formar un gobierno eficiente y sin obstáculos,

⁷⁸ Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search [or Accountability]* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1993); Gerald Rhodes, *Inspectorates in British Government* (Allen and Unwin, Londres, 1981).

⁷⁹ Marc Allen Eisner, *Antitrust and the Triumph of Economics* (University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1991).

y tratar de proteger sus propios intereses por conductos organizacionales.

La organización por clientela

La tercera base posible de la organización es la de la clientela atendida por la organización. Los grupos que presuntamente tienen necesidades especiales, o cuyos estilos de vida, industrias u otras características se consideran lo bastante distintivas podrían justificar una organización separada para ellos y sus intereses. Al parecer ha habido dos razones para la creación de las organizaciones basadas en la clientela: 1) prestar mejores servicios para un conjunto especial de grupos (sobre todo los que tienen algún patrocinio político), como los veteranos, los habitantes de las ciudades o los agricultores; o 2) a la inversa, asistir y *controlar* a la vez a las partes de la población que carecen de tal patrocinio político, como los indígenas, los trabajadores extranjeros y otros.

Lo importante de ambas justificaciones de los grupos de clientes es que producen una organización que puede convertirse en un conducto obvio de la influencia política a través de la clientela. Es decir, la organización de la clientela, incluso cuando se realiza para fines de la regulación, generalmente produce una influencia grupal más directa sobre la administración que la encontrada en otras formas de la organización. Las razones son obvias; las examinaremos más en detalle en el capítulo VI, cuando veamos la política de la administración.^w Pero debemos señalar aquí que, en las organizaciones basadas en una clientela, casi inevitablemente surge un proceso de intercambio y reciprocidad. El grupo de clientela necesita tener acceso a la toma de decisiones gubernamentales que ofrece la organización pública, y la agencia requiere a su vez el apoyo popular de su clientela en los conflictos políticos. Además, tales organizaciones públicas pueden deber su existencia a las actividades de grupos de clientes particulares, de modo que deben atender las demandas de esos grupos en mayor medida que la considerada "en el interés público" por otros grupos.

Es posible que la manifestación más importante de esta tendencia hacia la cooptación y la simbiosis entre la clientela y la administración ocurra en los llamados directorios reguladores independientes. La concepción subyacente de estos directorios, tal como se constituyen en los Estados Unidos y otros países, es que debieran ser organismos administrativos que actuaran como jueces controladores de

⁸⁰ Véase el capítulo v.

las actividades de alguna parte de la economía o de la sociedad. Los directorios se hacen independientes para impedir que se ejerza sobre sus decisiones una influencia partidista excesiva. Se supone que deben regular en bien del interés público y sin consideraciones políticas.

Por razonables que puedan ser estas ideas en el campo de la teoría, en la práctica están casi seguramente condenadas al fracaso. Muchas de las actividades que estos directorios trataban de regular se encuentran entre las más sensibles y socialmente más importantes, como el transporte, la energía y la comunicación.^s Pero al estar aislados de las demandas políticas en sus tareas de regulación de estas industrias, los directorios están aislados también de los apoyos políticos. Esencialmente carecen de toda conexión directa y fuerte con el ejecutivo y así no pueden pedir fácilmente su ayuda en el financiamiento, el equipamiento y el apoyo general para sus funciones reguladoras. Toda intervención del ejecutivo podría considerarse antitética a la concepción despolitizada y no partidista de estos directorios. Por lo tanto, los directorios reguladores independientes deberán buscar otras fuentes de apoyo político, la más probable de las cuales será, precisamente, la de los intereses que tratan de regular. Por lo tanto, la organización por clientela puede convertirse muy pronto en una organización para la clientela. Esta idea de "captura" de las comisiones reguladoras ha sido muy atacada, pero subsiste el hecho fundamental de que las comisiones desarrollan a menudo relaciones especiales con la industria regulada.^v

La organización por cliente puede establecerse también como subdepartamental y puede tener muchas de las mismas consecuencias a ese nivel, aunque tales consecuencias podrían manifestarse primordialmente en el conflicto intraorganizacional y no en el aislamiento y la subversión del propósito público. A medida que un departamento o una agencia desarrolla oficinas destinadas a asistir o aun regular a un grupo de clientela particular, tales oficinas con frecuencia se vuelven rehenes de ese grupo y se convierten en sus voceros en las cuestiones relacionadas con las políticas. Como ocurre con la organización de los departamentos por clientelas, las agencias subdepartamentales pueden requerir un apoyo político en los conflictos políticos. Su clientela puede darles cierto apoyo, pero el precio de ese apoyo es un trato o una regulación favorables.

⁸¹ Richard A. Harris y Sidney Milkis, *The Politics of Regulatory Change* (Oxford University Press, Nueva York, 1989).

⁸² Véase una discusión general de estas cuestiones en Mathew D. McCubbins, "The Legislative Design of Regulatory Structure", *American Journal of Political Science*, 29, 1985, pp. 721-748.

A menudo resulta difícil distinguir entre las organizaciones basadas en la clientela y las organizaciones basadas en el área. Muchos de los mismos problemas de las organizaciones cautivas surgen con ambas bases de la organización. Dos ejemplos interesantes y contrarios, de la interacción de las organizaciones con grupos de clientes, son los de los guardias forestales y los cuerpos de ingenieros. En estos ejemplos, operan como clientes las comunidades locales, o más específicamente los intereses empresariales locales. En el caso del Servicio Forestal, la organización trata de contrarrestar las posibles influencias locales sobre la regulación. Una de las tareas de un guardia forestal es la regulación del uso de los bosques nacionales para propósitos comerciales tales como la tala y la siembra de árboles. Una norma general del Servicio Forestal solía ser que ningún guardia debería permanecer en la misma comunidad durante más de dos años. Esta política trataba de impedir que el guardia se integrara demasiado a la comunidad local y por ende llegara a simpatizar demasiado con las demandas de los empresarios locales que implicaran un uso excesivo de los bosques." Los cuerpos de ingenieros civiles de Francia y los Estados Unidos —y probablemente de otros países— obtienen una parte considerable de su apoyo político integrándose a las comunidades locales y, a veces, dando un trato especial a las localidades. Así se obtiene una reserva enorme de apoyo político para el caso de que el ejecutivo o la legislatura trataran de reducir la autonomía del cuerpo. El primero de estos ejemplos indica un intento de impedir que una organización de clientela subvierta las metas formales de la organización; el segundo muestra el uso de una organización de clientela para lograr que la agencia triunfe en sus conflictos políticos.

Si todo lo demás se mantiene igual, es probable que la organización por clientela se vuelva más común en el futuro. Una parte de la agenda de reformas de muchos gobiernos, durante los años ochenta y noventa, ha consistido en prestar mayor atención a los papeles y derechos de los clientes como consumidores de servicios gubernamentales.s>

⁸³ Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study in Administrative Behavior* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1967), pp. 176-183. Este rápido desplazamiento tiene la ventaja organizativa adicional de fortalecer la imagen del servicio como organización y carrera diferentes.

⁸⁴ Arthur Maas, *Muddy Waters: The Army Corps of Engineers and the Nation's Rivers* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1951); Daniel Mazmanian y J. Nienaber, *Can Organizations Change?: Environmental Protection, Citizen Participation and The Army Corps of Engineers* (Brookings Institution, Washington, OC, 1979); Thoenig, *UE des technocrates*, op. cit.

⁸⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Administration as Ser-*

Este cambio significa que incluso los grupos que no se organizan primordialmente alrededor de una clientela tendrán que organizarse a nivel subdepartamental para asegurar que sean sensibles a las necesidades de sus clientes. En consecuencia, pueden surgir algunos de los mismos problemas de la captura por parte de la clientela y algunos conflictos con las metas generales del sector público que se encuentran en las organizaciones formadas alrededor de sus clientes.

A veces resulta difícil evitar la organización por la clientela. Hay poderosas presiones políticas para que se organice el gobierno en beneficio de ciertos grupos de la sociedad, y tales organizaciones tienen cierta lógica cuando las necesidades de una clientela son peculiares. Por otra parte, esta forma de organización afronta varios peligros posibles. Las agencias organizadas en esta forma tienen dificultades para mantenerse alejadas de su clientela y para administrar sus programas objetivamente y en bien del interés público. Pueden intercambiar sus conexiones políticas poderosas con un grupo por la separación, y a menudo el conflicto, con el resto del gobierno.

La organización por propósito

La última posibilidad para la organización de la administración es el propósito o la meta principal de la organización. Este modo de organización no puede distinguirse siempre claramente de los otros. Por ejemplo, ¿está un Ministerio de Agricultura organizado sobre la base de su propósito principal -La promoción de la agricultura-, o alrededor de una clientela, la de los agricultores? Quizás en mayor medida que los otros criterios mencionados, la organización por propósito señala la falta de exclusividad de este conjunto de categorías. Sin embargo, la organización por propósito plantea ciertos interrogantes importantes en la administración pública.

El primer interrogante es: ¿dónde se originan las metas y los propósitos de la organización? Presumiblemente, la legislación que crea una organización específica las tareas que ésta deberá realizar. Sin embargo, las más de las veces estas tareas se describen sólo a muy grandes rasgos, lo que permite una gran discrecionalidad en la elaboración e interpretación en el futuro. En teoría, la elaboración de estas metas de la organización es primordialmente un proceso polí-

tico que incluye la imposición de metas externamente desarrolladas por líderes políticamente seleccionados. Sin embargo, dadas las batallas que afrontan estos jefes políticos, el impacto de los jefes externos sobre las metas de la organización es menor de lo que implican las descripciones formales de las funciones de los funcionarios públicos y los políticos.^{ss}

Si las metas de las organizaciones públicas no se determinan por sus líderes políticos, como suele creerse, ¿dónde se determinan? La respuesta más obvia es que se generan internamente. Si ello es cierto, estaremos frente a una de las patologías más comúnmente señaladas de las organizaciones formales: el desplazamiento de las metas.^{s?} Las organizaciones tienden a cambiar en forma gradual y casi imperceptible, de lo que podrían llamarse metas públicas a lo que podrían llamarse metas privadas. Aunque la organización se estableciera para satisfacer alguna necesidad de la sociedad, la supervivencia de la organización y posiblemente su desarrollo podrían sustituir a esa meta social con el paso del tiempo. Downs examina este proceso en términos de las tendencias de los individuos miembros de las organizaciones a cambiar el papel de fanáticos del deber por el de conservadores.^{ss} Cuando son jóvenes, los miembros de una organización tratan de alcanzar metas sociales con sus acciones en el servicio público, pero al correr del tiempo, a causa de un proceso de envejecimiento natural, el crecimiento de las responsabilidades personales, y quizá el fatalismo acerca de la posibilidad del cambio social, se vuelven menos interesados en la generación del cambio y más interesados en el lucro y la seguridad personales. Sus metas principales en el cargo consisten en: 1) conservar la existencia de la agencia, 2) posiblemente, expandir su papel y su presupuesto, y 3) por último, hacer algo por la sociedad. Mohr habla también de la diferencia existente entre las metas transitivas de las organizaciones y las metas reflexivas. Las metas transitivas se dirigen hacia algún objetivo externo, como un cliente, mientras que las metas reflexivas se dirigen hacia el mantenimiento interno.^{e?}

⁸⁶ Véase Richard Rose, *The Problem of Party Government* (Macmillan, Londres, 1976); B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy, en Douglas E. Ashford (comp.), *History and Context in Comparative Public Policy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

⁸⁷ Robert Merton, "The Unanticipated Consequences of Purposive Action", *American Sociological Review*, 1, 1936, pp. 894-904; "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, 18, 1940, pp. 560-568.

⁸⁸ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Little, Brown, Boston, 1967), pp. 98-99.

⁸⁹ Lawrence B. Mohr, "The Concept of Organizational Goal", *American Political Science Review*, 67, 1973, pp. 470-481.

Aunque no aceptemos la visión pesimista de que después de cierto tiempo (no especificado) las agencias se vuelven egoístas, debemos entender que, con el tiempo, las metas que busca una oficina llegan a significar generalmente lo que quienes desempeñan los papeles quieren que signifiquen. Es decir, las organizaciones gubernamentales desarrollan culturas e ideologías sobre las tareas que deben realizar y los medios por los que pueden realizarlas. Además, al controlar la selección, la socialización, y hasta cierto punto la retención de sus miembros, las organizaciones conservan esta ideología aunque reciban nuevos miembros.⁹⁰ La concepción organizativa de las metas y los medios de alcanzar tales metas depende a menudo del periodo de socialización política y organizativa de su personal ante los puestos de jefatura existentes dentro de la organización.

Por ejemplo, la mayor parte de las agencias de servicio social de los Estados Unidos se desarrollaron o se expandieron extraordinariamente durante la época del Nuevo Trato. La filosofía básica del mejoramiento social era en esa época la de "echarle dinero al problema", y hasta cierto punto la de imponer a los clientes de la oficina los valores de la clase media.⁹¹ Estas organizaciones no eran particularmente receptivas a los enfoques innovadores o centrados en el cliente ante los problemas sociales, de modo que en muchos contextos debieron crearse organizaciones nuevas fuera del marco existente, para tomar iniciativas nuevas en el campo de la política social.

Las culturas organizacionales existentes condujeron a la creación de agencias tales como la Oficina de Oportunidad Económica en la Guerra contra la Pobreza del presidente Johnson. De igual modo, las organizaciones de servicio social de todo el mundo afrontan ahora la imposición (presunta), por parte del sistema político, de nuevas metas en lo tocante a un servicio de menor costo, la privatización y la autodependencia. El alcanzar estas metas podría requerir también cierta reestructuración, y la creación de organizaciones nuevas. En Francia, la necesidad de generar una acción rápida fuera de la estructura de las organizaciones existentes ha creado las *administrations de mission*, a las que se encarga una misión muy específica, a menudo también con una duración específica.⁹² Los problemas de las organizaciones de duración limitada, y comprometidas con una manera

⁹⁰ Joanne Martín, *Cultures in Organizations* (Oxford University Press, Nueva York, 1992).

⁹¹ Edward D. Berkowitz, *America's welfare State: From Roosevelt to Reagan* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1991).

⁹² Gerard Timsit, *Administrations et États: étude comparée* (Presses Universitaires de France, París, 1987), pp. 98, 110.

particular de hacer las cosas, no se limitan a las oficinas nacionales. Por ejemplo, los ministerios de Relaciones Exteriores de muchos países occidentales están todavía muy influidos por la "mentalidad de Munich", según la cual todo intento de pactar con un enemigo es señal de debilidad, y preludio de nuevas amenazas y exigencias.

En muchos países del Tercer Mundo que heredaron servicios civiles esencialmente elitistas y conservadores, de sus antiguos amos coloniales, observamos otro ejemplo de las diferencias que hay entre las metas de una organización y las que otros esperarían de ella. Con cierta frecuencia, estos servicios civiles no se han organizado o equipado para emprender los masivos programas de desarrollo social y económico que se esperaba de ellos, y algunos incluso mostraban una hostilidad ideológica hacia tales programas. En consecuencia, se han observado frecuentes expresiones de hostilidad de los líderes políticos de estos países hacia estos funcionarios públicos al parecer recalcitrantes que estaban frenando los programas del cambio social rápido.⁹³ El meollo de esta discusión de la fijación de metas es que el propósito de una oficina pública no necesariamente es el que se describe en la legislación que la creó o en las declaraciones de las políticas oficiales. La fijación de metas es un proceso político, y a menudo es un proceso político interno de la organización, oculto al escrutinio y el control públicos.

En seguida viene el problema de saber qué hará la agencia cuando ya no tenga nada que hacer. Abundan los ejemplos curiosos de agencias que han sobrevivido durante largo tiempo a sus propósitos explícitos y se han convertido esencialmente en sinecuras para los empleados restantes. No nos interesan ahora la ineficiencia y la redundancia ostensibles, sino el problema de la sucesión de las metas en una organización. Es decir, ¿cómo podrá una agencia cambiar sus principales intereses y orientaciones, de un objetivo a otro? En vista de lo que acabamos de ver, ésta sería una tarea difícil, pero las organizaciones realizan tales cambios a fin de sobrevivir.

Algunos ejemplos de este tipo de sucesión de las metas son evidentes en las organizaciones no lucrativas; dos ejemplos comúnmente citados son los de la Marcha de las Monedas de Diez Centavos y la YMCA.⁹⁴ Los ejemplos observados en organizaciones públicas son tal

⁹³ Véase, por ejemplo, Merilee S. Grindle (comp.), *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton University Press, Princeton, 1980); Jean-Claude García-Zarnor, "Problems of Policy Implementation in Developing Countries", en Ali Farazmand (comp.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (Marcel Dekker, Nueva York, 1991).

⁹⁴ Una de las obras clásicas es la de David I. Sills, *The volunteers* (Free Press, Glencoe, IL, 1957).

vez menos claros, pero existen. Uno de los más comunes en los países europeos ha sido la transformación de oficinas que antes se ocupaban de la administración de territorios coloniales en oficinas de desarrollo en el extranjero y de ayuda a los países subdesarrollados. Estas agencias aún tratan esencialmente con las mismas clientelas en términos geográficos, pero han cambiado mucho sus metas, operaciones y políticas. Asimismo, la reestructuración de los programas de ayuda estadounidenses ha requerido una remodelación masiva de la Agencia para el Desarrollo Internacional, lo que ha requerido el readiestramiento de casi todo el personal de campo. Las oficinas pueden cambiar sus metas y así lo hacen, pero se requiere un fuerte impulso para ello, lo que puede conducir a la pérdida o declinación del apoyo para la oficina -del proceso presupuestario y del público--, que es el impulso más importante en las organizaciones públicas.

El análisis de la organización por propósito se ha concentrado en las agencias que tienen, o por lo menos esperan tener, una misión estable y una vida larga y saludable. Sin embargo, debemos recordar que los gobiernos a veces tratan de realizar una misión con organizaciones temporales, de corto plazo. Esto ocurre ya sea que el propósito sea la prestación de un tipo de servicio particular o la coordinación de los programas que ya hacen otras organizaciones más permanentes. Aunque generalmente se cree que las organizaciones públicas temporales son en realidad permanentes, debemos investigar todavía el uso de enfoques de corto plazo para la solución de algunos problemas.

Una forma de la organización de este tipo depende de la necesidad de coordinar la actividad en un área de políticas donde varias de las organizaciones existentes desempeñan algún papel pero ninguna es preeminente. La creación de los puestos del "Zar de las Drogas" y el "Zar del SIDA", en los Estados Unidos, es un ejemplo de esta estrategia, que se parece a la creación de una agencia central (véanse pp. 279-280), pero el proceso difiere en dos sentidos. Primero, estas organizaciones están planeadas como instituciones temporales que dejarán de existir una vez que se "resuelva" el problema. Segundo, estas oficinas se ocupan de un solo problema y de un conjunto pequeño de organizaciones, en lugar de tratar de coordinar las políticas y el gasto por todo el gobierno. Estas organizaciones se convierten a menudo en defensores de su área de políticas, así como en árbitros entre las organizaciones contendientes, y no en asignadoras de recursos escasos (dinero, personal, autoridad) entre las organizaciones.

Otro instrumento organizativo para la resolución del problema de

la coordinación en un área particular de las políticas es la creación de comités interministeriales o interdepartamentales. Una de las estructuras más refinadas de este tipo existe en Francia, donde hay comités en tres niveles (funcionarios públicos, ministros y presidencial) para afrontar los conflictos y las duplicaciones. En lugar de emplear un solo "zar" que pueda recurrir a la autoridad para imponer esa coordinación, en este modelo la coordinación resulta de la negociación y el intercambio de información. En los países escandinavos que utilizan grandes comités asesores de los ministerios puede observarse una pauta similar. Estos comités suelen incluir a representantes de otros ministerios que tienen ciertos intereses y actividades en esa área de políticas."

Resumen

Hemos examinado cuatro grandes métodos de organización del gobierno y la administración pública. No siempre están claras las líneas divisorias de estas categorías. Lo que sí está claro es que ninguna de ellas ofrece la solución perfecta al problema de la organización de los servicios públicos, y que cada una de ellas tiene ventajas y desventajas. Las decisiones de usar uno y otro método debieran depender de dos factores. Uno es de la naturaleza del servicio que habrá de brindarse. Algunos servicios, tales como la protección policiaca y de los bomberos, requieren la dispersión por áreas, mientras que otros operan muy bien con una estructura muy centralizada. Algunos servicios, tales como el de contabilidad, parecen funcionar mejor cuando todos los expertos están concentrados, mientras que otros funcionan mejor cuando los expertos están diseminados. El arquitecto del servicio público debe estar seguro de entender la naturaleza del servicio que habrá de prestar cualquier organización que se cree.

El segundo factor es la naturaleza del sistema político en el que está operando nuestro arquitecto. Por ejemplo, un sistema político profundamente dividido por el idioma o la raza, o por otro sentimiento primordial, operará mejor si el mayor número posible de funciones se organiza por área y por clientes. Por otra parte, una sociedad que aprecia mucho los conocimientos expertos y el control opera mejor si el mayor número posible de organizaciones se ordenan por propósito. La naturaleza de las organizaciones públicas no

⁹⁵ Jacques Fournier, *Le travail gouvernemental* (Dalloz, París, 1987).

⁹⁶ Robert B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics* (Universitetsforlaget, Oslo, 1976); Olof Petersson, *Maktens Natverk: En undersökning av regeringskansliets kontakter* (Carlssons, Estocolmo, 1989).

debe corresponder sólo a los deseos de los teóricos organizacionales, sino también a las realidades políticas del país.

LA ORGANIZACIÓN INTERNA

Hemos venido examinando los problemas de organización del servicio público en un nivel nacional, prestando cierta atención a los problemas internos de las oficinas que son similares a los problemas observados en niveles macroscópicos. Ahora examinaremos brevemente la organización y la administración internas, en particular los problemas del control jerárquico y la comunicación dentro de las oficinas. El control jerárquico, o la cadena de mando, y la necesidad asociada de comunicar información y decisiones, constituyen el núcleo central del estudio de las organizaciones formales.⁹⁷ Quienes desean trazar gráficas de organización nítidas, piramidales, suponen que los individuos ocupantes de la cima de la jerarquía son responsables de tomar decisiones y que sus decisiones son imperativas para todos los miembros de la organización. Se suponen también que los subordinados deben comunicar toda la información pertinente hacia arriba, de modo que los de arriba puedan tomar las decisiones correctas. Por desgracia para quienes quisieran que las organizaciones funcionaran en esta forma, tal gerencia ordenada de las organizaciones se encuentra rara vez en la práctica. Muchos sostienen que el mejor procedimiento para entender las organizaciones consiste en no considerarlas como sistema jerárquico sino como sistema de cooperación y negociación.⁹⁸ En tal enfoque, todos los niveles de la organización se consideran dotados de recursos y poden⁹⁹? En consecuencia, la gerencia incluye la formación de coaliciones, antes que la expedición de órdenes.

El enfoque no jerárquico para las organizaciones puede resultar especialmente aplicable al sector público. En primer lugar, las organizaciones del sector público carecen de definiciones claras del éxito o el fracaso; no tienen nada análogo a las ganancias del mundo empresarial.¹⁰⁰ Por tanto, los administradores pueden estar menos se-

⁹⁷ Arthur L. Stinchcombe, *Information and Organizations* (University of California Press, Berkeley, 1990).

⁹⁸ Una presentación anterior de este punto se encuentra en Mary Parker Follett, "The Process of Control", en GuJick y Urwick, *Papers, op. cit.*

⁹⁹ Véase Chester Bamard, *The Functions of the Executive* (Harvard University Press, Cambridge, 1960).

¹⁰⁰ Neil Carter, Rudolf Klein y Patricia Day, *How Organizations Measure Success: The Use of Performance Indicators in Government* (Routledge, Londres, 1992).

guros acerca de las órdenes que deban dar y de la eficiencia relativa de los empleados. En segundo lugar, los empleados de la mayoría de las organizaciones del sector público son funcionarios públicos permanentes o semipermanentes. Esto dificulta el uso de muchas de las amenazas y muchos de los incentivos de que disponen las organizaciones del sector privado. En tercer lugar, dada su naturaleza pública, las organizaciones gubernamentales deben considerar no sólo a sus trabajadores sino también a sus clientes cuando se forman coaliciones. Por ejemplo, deben ser especialmente sensibles a las necesidades de tales clientes y de los trabajadores del estrato inferior que tienen contacto regular con los clientes. Por último, dada la mezcla de personal político y del servicio civil existente en la mayoría de las organizaciones públicas, a menudo hay algunas diferencias en los compromisos de los individuos con la organización a largo plazo, diferentes motivaciones y diferentes percepciones del momento en que deba hacerse el cambio.¹⁰¹ Todos estos factores hacen de la gerencia eficiente de las organizaciones públicas una tarea particularmente difícil.

El propósito principal de control jerárquico es crear uniformidad en las acciones de los subordinados de la organización. Una de las características principales y uno de los supuestos beneficios de la organización burocrática es la eliminación de la discrecionalidad personal y del capricho en las decisiones tomadas por la organización. Tal uniformidad y previsibilidad puede ser de especial importancia en las organizaciones públicas, porque deben asegurarse de que los clientes sean tratados justamente y respetados sus derechos. Por desgracia para quienes tratan de administrar las organizaciones, a la gente le gustan el criterio y el poder, no tanto para tratar caprichosamente a sus clientes sino para tener cierta iniciativa personal. Además, les gusta poder establecer relaciones personales -por ejemplo, las que no están estrictamente gobernadas por las reglas de la organización- con superiores y subordinados por igual. Muchas organizaciones formales tienden a negar estas oportunidades a sus miembros. lo que tiene consecuencias adversas sobre los individuos y las metas de la organización. Dejando de lado las consecuencias para los individuos, veamos las consecuencias para la organización.

Una de las consecuencias más importantes es el aislamiento de los estratos dentro de la organización.¹⁰² Las relaciones entre superior y

¹⁰¹ Peters, "Public Bureaucracy", *op. cit.*

¹⁰² El análisis de las organizaciones de Michel Crozier depende en gran medida del concepto del aislamiento de los estratos. Véase su obra *The Bureaucratic Phenomenon* (University of Chicago Press, Chicago, 1964), pp. 190-208.

subordinado tienden a volverse rígidas, con escasa oportunidad de una comunicación no formal entre los estratos. Cada estrato se aísla socialmente de los demás, y cada uno tiende a desarrollar sus propias normas de cumplimiento de las órdenes superiores. Estas normas raras veces violan formalmente las normas formales de la organización; existe la tendencia a obedecer en forma ritual las reglas y las órdenes, al tiempo que se subvierten los propósitos reales de la organización. Por tanto, es posible que las quejas contra el papeleo y la ineficiencia de los burócratas se deriven de la necesidad que tienen los estratos inferiores de protegerse contra sus superiores cumpliendo con la letra de las regulaciones y negándose a tomar cualquier iniciativa personal fuera de tales regulaciones que pueda exponerla más tarde a algún castigo. Su cumplimiento es real, pero, paradójicamente, al cumplir las reglas pueden reducir la eficacia y la eficiencia de la organización. Éste es otro aspecto del desplazamiento de las metas, por cuanto las reglas se convierten en un fin en sí mismas, dejando de ser medios para alcanzar las metas de la oficina. Aunque hasta cierto punto éste sea un fenómeno universal, el aislamiento de los estratos y el cumplimiento formalista parecen ser especialmente característicos de algunas culturas, en particular las que no gustan de las relaciones de autoridad cara a cara.¹⁰³

Al aislamiento de los estratos se asocia una tendencia de las organizaciones a promover el desarrollo de canales de comunicación redundantes y el control puede ser benéfico para una organización.¹⁰⁴ La duplicación fue una táctica adoptada por Franklin Roosevelt como presidente para impedir que las oficinas existentes sabotearan o demoraran sus programas del Nuevo Trato. La existencia de jerarquías dobles en la práctica administrativa soviética tal vez fuera una versión extrema de la duplicación que trataba de asegurar que hubiera un freno a la información y al desempeño en todas las etapas del proceso administrativo. Con la terminación del gobierno del partido comunista, una jerarquía leal al presidente ha sustituido a la del partido. Hasta cierto punto, la existencia de *cabinets* ministeriales en Francia y Bélgica significa el empleo adicional de estructuras redundantes para vigilar la actuación de la administración.

Downs menciona también la posibilidad de utilizar estructuras yuxtapuestas y duplicadas para asegurar el flujo de una información

¹⁰³ El prototipo desarrollado por Crozier era el de Francia. En gran medida puede decirse lo mismo de los países del Tercer Mundo, donde las relaciones de autoridad cara a cara están amenazando los órdenes sociales existentes.

¹⁰⁴ Martin Landau, "The Rationality of Redundancy", *Public Administration Review*, 29, 1969. pp. 346-358.

relativamente imparcial dentro de las organizaciones.¹⁰⁵ De igual modo, Niskanen y otros -adoptando un enfoque económico para el estudio de la burocracia pública- han sostenido que la duplicación y la competencia podrían mejorar la eficiencia del gobierno y reducir su costo total.¹⁰⁶ Resulta interesante observar que todos estos procedimientos involucran formas de organización diferentes de las que aconsejarían los estudiosos tradicionales de la gerencia pública y privada, para quienes la unidad de mando y la ausencia de funciones yuxtapuestas constituyen los dos elementos primordiales de una organización eficiente.

VARIACIONES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNA

Los problemas de la organización interna son generales, y deben esperarse algunas variaciones entre los países y en las características del área particular de las políticas que se estén administrando. Las diferencias ocurren entre estas dos grandes categorías de los sistemas occidentales y no occidentales, o de los países subdesarrollados y los desarrollados.¹⁰⁷ A pesar de sus propias variaciones, las culturas occidentales aceptan la impersonalidad, la jerarquía y la burocracia en mayor medida que las culturas no occidentales. Por tanto, debemos esperar que las disfunciones de la burocracia antes descritas sean más evidentes en las culturas no occidentales si se hacen algunos esfuerzos por aplicar tal sistema. En muchos casos han fracasado los intentos de despersonalización de la administración y las políticas mediante reglas y procedimientos.

Las estructuras formales de la mayoría de las burocracias del mundo no occidental son muy semejantes a las estructuras formales de la administración occidental, debido en parte a la herencia colonial y en parte a la necesidad de cumplir ciertas formalidades para recibir ayuda de los países desarrollados y de las organizaciones internacionales. Sin embargo, las operaciones reales de estas estructuras tienden a ser muy distintas de la forma, porque los criterios no burocráticos todavía tienden a superar a las reglas, los procedimientos

¹⁰⁵ Véase Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy* (Public Affairs Press, Washington, OC, 1965), pp. 137-142; Jonathan Bendor, *Parallel Systems* (University of California Press, Berkeley, 1985).

¹⁰⁶ William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Aldine/Atherton, Chicago, 1971); véase una evaluación de este argumento en André Blais y Stéphane Dion (comps.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

¹⁰⁷ Donald J. Horowitz, "Is There a Third-World Policy Process?", *Policy Sciences*, 22, 1989, pp. 197-212.

y la jerarquía de la estructura formal. Algunas de las disfunciones burocráticas relacionadas con la comunicación podrían superarse recurriendo al comunismo y los criterios no burocráticos en el reclutamiento, por ejemplo en algunos problemas de rigidez con los clientes. Lo que se está eliminando es toda la justificación de la estructura burocrática en primer lugar, es decir, un alto nivel de uniformidad en el comportamiento y el trato a los clientes. Pero tal comportamiento no es muy apreciado en muchos países del Tercer Mundo y de hecho podría considerarse tan inmoral como lo son para los occidentales el peculado o el nepotismo.

Los países occidentales parecen mostrar una variación sustancial en sus perspectivas de una burocracia eficaz. Tales perspectivas se examinaron en el análisis de las "culturas administrativas" de tales países.¹⁰⁸ Lo importante es la medida en la que las diferencias culturales tiendan a facilitar o agravar la disfunción en la burocracia. Una de las tendencias señaladas por Crozier en su estudio de estos problemas es la influencia de las concepciones generales de autoridad y de igualdad sobre la estructura burocrática de las organizaciones.¹⁰⁹ Por ejemplo, observó Crozier que, quizá como función de las pautas generalizadas de diferencias y aceptación de la autoridad, la estructura organizativa de los barcos británicos tendía a ser considerablemente menos compleja y menos dependiente de las reglas impersonales que la estructura de los barcos estadounidenses. Las tripulaciones estadounidenses, aparentemente socializadas en costumbres más individualistas, estaban menos dispuestas a aceptar la autoridad personal de un superior, y hubo que elaborar reglas formalizadas para retirar el elemento personal de la aplicación de las reglas. En el otro extremo, las sociedades donde la autoridad es aceptada y reverenciada, y donde quienes ocupan puestos de autoridad tienden a ver sus papeles de modo más paternalista, pueden funcionar con estructuras organizativas sencillas y con una relativa ausencia de reglas burocráticas, sin dejar de obtener elevados niveles de uniformidad en el comportamiento.

En su estudio de las actitudes gerenciales en diversos países, Haire, Ghiselli y Porter descubrieron que había varios bloques de países occidentales en lo tocante a sus concepciones del papel gerencial: el nórdico, el anglo, el estadounidense y el latino-europeo!¹¹⁰ Las diferencias entre estos grupos eran sutiles, pero señalaban importantes di-

¹⁰⁸ Véase el capítulo II.

¹⁰⁹ Crozier, *Bureaucratic Phenomenon*, *op. cit.*, pp. 231-236.

¹¹⁰ Mason Haíre, Edwin E. Ghiselli y Lyman W. Porter, *Managerial Thinking: An International Study* (John Wiley, Nueva York, 1966).

ferencias en las actitudes hacia la práctica gerencial y la autoridad, incluso entre los países occidentales. Roos y Roos descubrieron también que las variables culturales eran importantes para explicar cómo consideran los gerentes turcos sus tareas de promover el desarrollo.¹¹¹ Más recientemente, Hofstede identificó distintos grupos de países sobre la base de sus culturas gerenciales.¹¹² Las diferencias entre tipos de organizaciones también dependen de las tareas que traten de realizar, lo que constituye uno de los argumentos principales de la *teoría de la contingencia* como método para el entendimiento de las organizaciones en el sector público y en el sector privado. Desafortunadamente, sin embargo, la investigación realizada en el sector público ha descubierto relativamente pocas relaciones entre las variables habitualmente utilizadas en este método y la estructuración o el desempeño de las organizaciones públicas. U-

Por otra parte, Amitai Etzioni ha aportado un útil conjunto de grandes categorías.¹¹³ Etzioni clasifica las organizaciones de acuerdo con el tipo de poder que la organización trata de aplicar a sus miembros y el tipo de cumplimiento otorgado por los miembros. El poder es coercitivo, remunerativo o normativo, según este autor. El cumplimiento de los miembros de la organización puede ser alienante, calculador o moral. Puede haber organizaciones mixtas, pero los tres modelos de organizaciones de esta tipología son el coercitivo-alienante, el remunerativo-calculador y el normativo-moral. Es obvio que una organización normativa-moral, tal como una iglesia o incluso una oficina pública muy comprometida, podrá realizar su trabajo eficazmente con una estructura organizativa más sencilla, menos reglas impersonales y menos actividad disfuncional que otros tipos de organizaciones. Por otra parte, para modificar sus metas y retener a su personal, tal organización tendría mayores dificultades que si dependiese del poder remunerativo. Existen algunas organizaciones públicas de los tres tipos, y los gerentes deben saber cómo emplear los incentivos apropiados a cada tipo de organización, aunque es posible que no lo conceptúen exactamente en estos términos.

Otros métodos para la clasificación de las organizaciones dependen más de la naturaleza de los servicios prestados por la organiza-

¹¹¹ L. L. Roos y N. P. Roos, *Managers of Modernization* (Harvard University Press, Cambridge, 1971).

¹¹² Geert H. Hofstede, *Culture's Consequences: International Differences in Work-related Values* (Sage, Beverly Hills, CA, 1984).

¹¹³ D. C. Pitt y B. C. Smith, *Government Departments: An Organizational Perspective* (Routledge and Kegan Paul, Londres, 1981).

¹¹⁴ Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (Free Press, Nueva York, 1961), pp. 3-21.

Clan. Blau y Scott utilizan una clasificación de las organizaciones basada en la norma del *cuí bono*, o "quién se beneficia".¹⁵ La mayoría de las organizaciones públicas caen en su categoría de organizaciones del bien común, porque el público en general es el beneficiario primordial. Otras organizaciones públicas serían organizaciones de servicio, porque los beneficiarios principales son los clientes, como ocurre con las oficinas de servicio social. La dinámica de las organizaciones cuya intención es prestar un servicio al público en general, usualmente gratis y sin exclusiones, tendrá problemas de organización diferentes de los de una organización que trate de servir sólo a un número limitado de individuos sobre la base de sus necesidades particulares. Además, los clientes (consumidores de servicios) de las organizaciones del bien común tienden a ser considerablemente menos dependientes de tales organizaciones que los clientes de los agentes de servicio, de modo que para las organizaciones de servicio surge la mayoría de los conflictos con los representantes políticos del público en general por los gastos y las responsabilidades.

En la obra de Perrow (y en la de Thompson y Tuden) puede encontrarse un análisis útil de las organizaciones que utiliza algunos aspectos del enfoque de la contingencia.¹⁶ Este enfoque trata de relacionar las características del problema de las áreas de políticas con el tipo de toma de decisiones que probablemente surgirá.¹⁷ Aunque ambos enfoques (véase la gráfica IV.1) pretendían tener aplicabilidad universal, también son aplicables a los problemas de las agencias administrativas públicas. En el enfoque de Thompson y Tuden, ocurren entre las agencias públicas los mismos tipos de variación en el acuerdo sobre los fines y el acuerdo sobre los medios que se observan en otras instituciones. Es posible que no se acepten unánimemente los ejemplos de la gráfica IV.1, pero de todos modos señalan, primero, que existe tal variación y, segundo, que tendrá ciertas consecuencias para las organizaciones públicas. Del mismo modo, el enfoque de Perrow, basado en gran medida en las características de la tecnología y las materias primas, ha generado también algunos ejemplos tomados de las organizaciones públicas, y se supone que

¹⁵ Peter Blau y Richard Scott, *Formal Organizations* (Chandler, San Francisco, 1962).

¹⁶ Charles Perrow, *Organizational Analysis: A Sociological View* (Wadsworth, Belmont, CA, 1970); James D. Thompson y Arthur Tuden, "Strategy, Structure and Process of Organizational Design", en *Comparative Studies in Administration* (University of Pittsburgh Administrative Science Center, Pittsburgh, 1959).

¹⁷ Véase una discusión general sobre la importancia de las diferencias existentes entre las áreas de políticas en Gary Freeman, "National Styles and Policy Sectors Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy*, S, 1985, pp. 467-496. Freeman examina áreas de políticas nominales como las de salud, educación y defensa, no los programas de contingencia que examinaremos en la sección siguiente.

las organizaciones que tratan con un material estable (o estabilizado), como las prisiones, tienen un tipo de estructura organizativa muy diferente del de las organizaciones que tratan con materiales esencialmente desconocidos, como las agencias de investigación y desarrollo experimental.¹¹⁸ Las características de los individuos que probablemente serán empleados en tales agencias, y las tareas que se les asignen, también son importantes, pero convendrá examinar la correspondencia que hay entre las organizaciones y los materiales -en su mayor parte humanos- con los que deben tratar.

Preferencias

		Acuerdo	Desacuerdo
<i>Percepción de la causación</i>	Acuerdo	Decisiones programadas (salud pública)	Regateo (política de ingresos)
	Desacuerdo	Pragmático (reforma educativa general)	Inspiración (investigación y desarrollo experimental)

GRÁFICA IV.I. *Tipología de los problemas de políticas para la administración*

FUENTES: Derivado de James D. Thompson y Arthur Tuden, "Strategy, Structure and Process of Organizational Design", en *Comparative Studies in Administración* (University of Pittsburgh Administrative Science Center, Pittsburgh, 1959); Charles Perrow, *Organizational Analysis* (Wadsworth, Belmont, CA. 1970), pp. 80-91.

LA REORGANIZACIÓN

Hasta aquí hemos venido analizando la estructura administrativa de manera estática, viendo una fotografía fija. Por desgracia -para los analistas y para muchos miembros del gobierno-, tal estabilidad se alcanza raras veces, y ocurren muchos cambios y reorganizaciones en la estructura gubernamental. Quizá debamos examinar una imagen móvil. Se observa que, cuando los gobiernos tienen poco qué

¹¹⁸ W. Henry Lambright y Albert H. Teich, "The Organizational Context of Scientific Research", en Paul C. Nystrom y William H. Starbuck, *Handbook of Organizational Design* (Oxford University Press, Oxford, 1981).

hacer o cuando se sienten impotentes para hacer algún cambio real, se conforman con la reorganización.¹¹⁹ Al actuar así, por lo menos pueden dar la apariencia de que están haciendo *algo*, y pueden decir a sus críticos que están realizando algunos cambios para resolver los problemas. Esto no quiere decir que la reorganización no pueda cambiar nada, así como la estructura gubernamental por sí misma conduce a alguna diferencia en el desempeño. Pero el cambio de organización no es la panacea que creen algunos políticos y algunos estudiosos de la administración pública.

El de los ochenta fue un decenio de intensa actividad organizacional en el gobierno. Una de las formas más comunes de la actividad fue la división de grandes departamentos de gabinete en diversas organizaciones más pequeñas, semindependientes, que reciben el nombre de agencias (en el Reino Unido), agencias de operación especial (en Canadá), y algunos otros. En su forma más extrema en Nueva Zelanda, esta forma de organización deja un centro muy pequeño para el gobierno y coloca la mayoría de las operaciones en agencias o "corporaciones" semindependientes. Estas nuevas formas organizacionales mueven las estructuras de ejecución de estos gobiernos hacia la posición adoptada en Suecia. Estas reformas han otorgado una autonomía mayor a las organizaciones que intervienen en la ejecución, y a menudo las exponen a las presiones de la responsabilidad pública a través del mercado, en lugar de utilizar los medios políticos convencionales.

Muchos de los esfuerzos de reforma realizados durante los años ochenta y principios de los noventa fueron más procesales que estructurales. Se ha hecho más hincapié en la gerencia pública -por oposición a los valores tradicionales del servicio civil- para dirigir la acción dentro de las organizaciones. Aun países como Francia y los países escandinavos, con servicios públicos respetados, tuvieron movimientos a gran escala para "modernizar" y "renovar" el servicio público. Además de la descentralización en agencias y organismos subdepartamentales similares, se han hecho varias reformas estructurales en los sistemas del servicio civil. En particular, se trasplan-

¹¹⁹ Véase Robert Miewald y Michael Steinman (comps.), *Problems in Administrative Reform* (Chicago, Nelson-Hall, 1984).

¹²⁰ Jonathan Boston, "Reorganizing the Machinery", *op. cit.*; Graham Scott, Peter Bushnell y Nikitin Salle, "Reform of the Core Public Sector: The New Zealand Experience", *Governance*, 4, 1990, pp. 138-167.

¹²¹ Christopher Pollitt. *Managerialism and the Public Services* (Basil Blackwell, Oxford, 1990); Andrew Massey, *Managing the Public Sector* (Edward Elgar, Aldershot, 1992).

¹²² Luc Rouban, "La Modernisation de l'État et la fin de la spécificité française", *Revue Française de Science Politique*, 40, 1990, pp. 521-545; Johan P. Olsen, "Modernization Programs in Perspective". *Governance*, 4, 1991, pp. 133-157.

tó a muchos otros países la idea del Servicio Ejecutivo Principal contenida en la Ley de Reforma del Servicio Civil del presidente Carter.^{123, 124} En general, estas reformas han creado un cuadro de ejecutivos principales que pueden instalarse dentro del sector público para que se ocupen de problemas gerenciales importantes.

Los cambios ocurridos en las democracias industrializadas han sido importantes, pero los ocurridos en los antiguos países comunistas de la Europa oriental son más dramáticos aún.¹²⁵ Estos cambios no sólo han incluido la eliminación del carácter ideológico del régimen comunista, sino también el intento de ponerse al día con decenios de cambios gerenciales y organizacionales que han ocurrido en los países occidentales. Todo esto se está haciendo en el contexto de un cambio social, económico y político más general, y en el contexto de una escasez económica relativa. La tarea es formidable, y todavía es demasiado temprano para comentar el éxito o el fracaso de estos esfuerzos. Sin embargo, tales esfuerzos constituyen interesantes laboratorios para comprender los procesos del cambio administrativo.

No podemos aspirar a reseñar la vasta bibliografía existente sobre la reorganización gubernamental en todos los países del mundo, ni en esta sección ni tal vez en varios libros voluminosos.¹²⁶ Sin embargo, señalamos algunos aspectos principales de la reorganización administrativa y el cambio en su contexto comparado. El primero de tales aspectos es que el cambio gubernamental es más común de lo que muchos creen. Una escuela de pensamiento sostiene que las organizaciones gubernamentales son casi inmortales: una vez creadas, nunca desaparecen y raras veces cambian. Esta escuela es muy popular entre el público -especialmente entre quienes suelen criticar al gobierno- y también ha sido defendida por algunos académicos.¹²⁷

Sin embargo, esta caracterización de inmortalidad e inmutabilidad no parece correcta; el cambio es muy común entre las organiza-

¹²³ Patricia W. Ingraham y Carolyn Ban, *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978* (SUNY Press, Albany, 1984).

¹²⁴ Patricia W. Ingraham y David Rosenbloom, *The Promise and Paradox of Civil Service Reform* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992); Colín Campbell y John Halligan, *Political Leadership in an Age of Constraint* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

¹²⁵ Véase Theo A. J. Toonen, "Analyzing Institutional Change and Administrative Transformation: A Comparative View", *Public Administration*, 71, 1993, pp. 151-168; Joachim Jens Hesse, "Administrative Modernisation in Central and Eastern European Countries", *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, 2, 1991, pp. 197-217.

¹²⁶ Véase Gerald Caiden, *Government Reorganization Comes of Age* (de Gruyter, Berlín, 1991); Johan P. Olsen y B. Guy Peters, *Learning from Administrative Reform* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, de próxima publicación).

¹²⁷ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1976); Paul C. Nystrom y William H. Starbuck, *Handbook of Organizational Design* (Oxford University Press, Oxford, 1981), pp. xv-xvi,

ciones gubernamentales. En un estudio de las organizaciones gubernamentales estadounidenses, encontramos casi 2000 cambios de organización en el gobierno federal entre 1933 y 1986.¹²⁸ Algunos de estos cambios fueron terminaciones, algunos fueron formaciones de organizaciones enteramente nuevas, pero en su mayor parte eran reorganizaciones y cambios de organizaciones y grupos de organizaciones existentes. Se encontraron pautas similares en las organizaciones del Reino Unido, y un análisis un poco más tentativo de la estructura gubernamental de Suecia y de Francia revela pautas similares de cambio organizativo. Así pues, si miramos el gobierno a suficiente distancia, parece ser constante -por ejemplo, los Estados Unidos han añadido sólo nueve departamentos de gabinete desde que se formó el primer gabinete-, pero si observamos con mayor atención, la imagen de la estabilidad se ve rápidamente sustituida por otra imagen de reorganización y cambio. Por tanto, necesitamos entender el cambio organizacional mejor que ahora.

Una segunda observación acerca de la reorganización es que ésta es importante, pero no demasiado. A veces se afirma que la reorganización es simplemente un ejercicio de movimiento de recuadros en las gráficas organizacionales. Es posible que así ocurra, pero el simple cambio de ubicación de una organización puede determinar cómo opere y cómo elabore su política pública. Por ejemplo, la Guardia Costera de los Estados Unidos se ha ubicado en varios departamentos de gabinete en sus 200 años de historia; fue recién cambiada del Departamento del Tesoro al Departamento de Transportes. Esta transferencia significa que ahora recibe más memorandos acerca de la seguridad de los barcos y menos acerca del contrabando. Así, la reorganización puede tener un impacto sutil, pero todavía real, sobre la pauta de las políticas que surgen de una organización gubernamental.

Por otra parte, la reorganización para la eficiencia puede ser, como sostuvo un practicante e investigador, "un fuego fatuo".¹³¹ Desde el punto de vista de la eficacia, todas las reformas de organización pueden ser igualmente buenas o malas. Es decir, los factores generales -como el hecho de que la organización sea pública y cuál sea

¹²⁸ B. Guy Peters y Brian W. Hogwood, "The Death of Immortality: Births, Deaths and Metamorphoses in the U. S. Federal Bureaucracy", *American Review of Public Administration*, 18. 1988. pp. 119-133.

¹²⁹ Brian W. Hogwood, "Much Exaggerated: Death and Survival in British Ouangos", ensayo presentado en la reunión de la Asociación de Estudios Políticos. Leicester, U. K., abril de 1993.

¹³⁰ Lester Salamon, "The Question of Goals", en Peter Szanton (comp.), *Federal Reorganization; What Have We Learned?* (Chatham House, Chatham, NJ, 1981).

¹³¹ Rufus Miles, "Notes for a President Bent on Reorganization", *Public Administration Review*, 37. 1977. pp. 155-162.

la cultura organizacional particular de la sociedad- tienen de ordinario un impacto sobre la eficiencia, mayor que el de la forma de organización que se seleccione. El principal beneficio de eficiencia de la reorganización parece derivado del mero hecho de hacerla; la sacudida de una organización en proceso de reorganización puede ser tan benéfica como cualquier formato organizativo particular. Incluso los cambios organizativos drásticos, como la privatización, podrían tener sólo efímeros beneficios sobre la eficiencia. Estos hallazgos acerca de la reorganización no han impedido que los políticos, los practicantes y los académicos dediquen mucho tiempo y energía en una discusión y defensa de reorganizaciones específicas. Es demasiado atractivo y al parecer demasiado obvio el hecho de detenerse simplemente porque pueda tener, la reorganización, pocos efectos demostrables.

La última observación acerca de la reorganización gubernamental es que es, manifiestamente, un ejercicio político. Si creemos que se pueden obtener ganancias de eficiencia, o creemos en los proverbios de la buena administración que acabamos de discutir, podremos pensar fácilmente que la reorganización es ante todo una actividad gerencial o administrativa. Sin embargo, es preferible que consideremos los cambios estructurales del gobierno como un ejercicio que crea beneficios políticos. Algunos de estos beneficios, o quizá la mayor parte de ellos, pueden ser simbólicos. La actividad de reorganización es una indicación de que el gobierno se está ocupando de un problema y de que realmente se preocupa por los ciudadanos afectados por ese problema. Por otra parte, algunos de los beneficios políticos pueden ser reales. Por ejemplo, la reorganización del gobierno en una sociedad multiétnica puede dar a un grupo que se sienta oprimido por una cultura dominante una representación mayor en la toma de decisiones y quizá la posibilidad de administrar una parte de sus propios asuntos. P! Aun cuando no intervengan las sensibilidades étnicas, la reorganización podría dar mayor poder a algunos grupos. Por ejemplo, la reorganización casi continua del Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido ha beneficiado en diversos grados a distintos grupos interesados en diferentes problemas del desarrollo económico y regional de ese país.¹³³

En resumen, los gobiernos siguen tratando de corregir sus estruc-

¹³² El ejemplo más extremo de esto sería la separación de los ministerios culturales pertinentes en Bélgica, como los de educación y comunicaciones, en una sección francesa y otra flamenca, cada una de ellas a nivel de gabinete:

¹³³ Brian W. Hogwood, "The Rise and Fall and Rise of the Department of Trade and Industry", en Campbell y Peters (comps.), *Organizing Governance*, *op. cit.*

turas organizativas, pero pueden estar condenados al fracaso. Es posible que no haya ninguna estructura correcta, sino sólo estructuras más o menos satisfactorias. Sin embargo, la reorganización sigue siendo una actividad muy valiosa en el gobierno. En parte porque puede obtener de las políticas los resultados deseados, si se altera el flujo de las comunicaciones y de la influencia. También es valiosa como reconocimiento político de la importancia de algunos problemas y de algunos elementos de la sociedad. Mientras se entiendan los beneficios reales, junto con los valores simbólicos, la reorganización gubernamental no será necesariamente el desperdicio de tiempo que a veces se postula.

RESUMEN

Este capítulo ha ofrecido una breve reseña del complejo tema de la estructura de las organizaciones públicas. Como tal, ha sido una introducción para los problemas y las preguntas que se plantean, antes que un conjunto de respuestas definitivas a tales preguntas. Sin embargo, debe quedar claro que el diseño y rediseño de la administración pública es algo más que un mero ejercicio técnico. Hay muchos problemas generales, referentes a la naturaleza del establecimiento en conjunto, que deben ser resueltos por los líderes políticos o los promulgadores de constituciones y no por el servicio civil. Es posible que estas respuestas influyan grandemente a su vez sobre la eficacia global del establecimiento público y sobre la satisfacción del público con ese establecimiento.

Además de estas cuestiones, hay muchos problemas en la organización interna de las oficinas y en la administración de una empresa pública en operación. Estas cuestiones deberán considerarse a la luz del país particular de que se trate y de las características de la tarea específica. Pero la tarea básica de este análisis consiste en planear organizaciones que permitan que sus funcionarios tengan por lo menos la posibilidad de prestar buenos servicios a la población. Ninguna gráfica o diagrama de las responsabilidades organizativas podría asegurar esto, de modo que la tarea del administrador consiste, en gran medida, en lograr que esto sea posible o por lo menos probable. En última instancia, el éxito o el fracaso de la oficina dependerá de quienes la integran.

V. LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los CAPÍTULOS precedentes echaron los cimientos de este capítulo y de los dos siguientes. Hemos examinado la relación de la administración pública con su medio a través de una descripción de las bases sociales y económicas de la administración, el medio cultural donde funciona la administración, los esfuerzos de la administración pública para contratar su personal en ese ambiente, y las pautas de la estructura organizativa existentes dentro de la burocracia. Este capítulo empezará a examinar la relación de la política con la dirección de la administración pública y las políticas elaboradas por los administradores. La interacción de la administración con los actores políticos formales e informales de la sociedad influye sobre el comportamiento de los administradores y sus decisiones. La medida de esta influencia y la forma como se ejerce son los temas de la investigación de este capítulo y de los siguientes.

Es posible que el mejor punto de partida de esta discusión consista de nuevo en señalar la validez del antiguo proverbio de la vida pública según el cual la política y la administración son actividades separadas, y que tal separación es válida tanto en el análisis de las instituciones y las conductas de los gobernantes como en la dirección efectiva de la actividad gubernamental.¹ Muchos autores han tratado de combatir este proverbio, pero su esencia ha revelado notable capacidad de supervivencia y reaparece en muchos contextos de diversos sistemas políticos.² Por lo tanto, aunque este proverbio no sea válido en su totalidad, o en ninguna medida desde la perspectiva analítica, todavía tendrá alguna utilidad para administradores y políticos. ¿Qué hace la separación artificial de estas dos funciones que vuelve tan deseable su supervivencia para ambos conjuntos de actores? A los administradores, esta presunta separación de la administración y la política les permite participar en la política (organizativa, antes que partidista) sin la carga de tener que responder políticamente por

¹ Esta separación suele atribuirse a algunos teóricos estadounidenses de la administración pública, como Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2, 1887, pp. 209-213. La doctrina fue refinada por académicos como Willoughby, Pfiffner y Goodnow. El ataque en su contra fue encabezado por Paul Appleby en *Policy and Administration* (University of Alabama Press, University, AL, 1949).

² Véase, por ejemplo, Colin Campbell y B. Guy Peters. "The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?", *Governance*, 1, 1988, pp. 79-100.

los resultados de sus acciones. Además, los administradores pueden participar en la elaboración de políticas -presumiblemente utilizando criterios técnicos o legales en sus decisiones- sin la intervención de actores políticos que de otro modo podrían reconocer influencias políticas o ideológicas sobre las políticas y exigir su modificación.' Por lo tanto, las acciones de los administradores pueden ser consideradas por los políticos, e incluso por los propios administradores, como resultado de la mera aplicación de criterios racionales, legales o técnicas al campo de las políticas, lo que puede volver más aceptable para el pueblo ciertas decisiones que de otro modo no aceptaría." Esta apariencia de una toma de decisiones racional y técnica se fortalece cuando se hacen grandes esfuerzos por lograr que el servicio civil sea políticamente neutral entre los partidos gobernantes, como ocurre en las democracias angloamericanas.

La separación entre la política y la administración también permite cierto margen de acción para los políticos que de otro modo podría no existir. En esencia, la separación de estos dos tipos de elecciones institucionales facilita muchas de las difíciles decisiones del gobierno moderno que toman ciertos individuos, quienes no tendrán que enfrentarse al pueblo en una elección posterior.> Por ejemplo, así se puede permitir que la política forje una decisión importante -o por lo menos la influya-, anunciada por una institución "no política" que no tendrá que responder ante el pueblo. Además, este concepto de que las decisiones políticas y las decisiones técnicas pueden separarse en la vida pública ha permitido que los reformadores políticos alejen en la mayor medida posible muchas decisiones públicas importantes del campo de la "política", que significa en general la corrompida maquinaria política y otros aspectos despreciados de la vida política. Esto hace que muchas funciones gubernamentales importantes se transfieran del control político partidista a las oficinas, burocracias y elites tecnocráticas independientes.«

Se supone, obviamente, que los administradores que toman decisiones en estos contextos están alejados de las presiones políticas y

³ Richard Rose, "Giving Direction to Permanent Officials", en Jan-Erik Lane (comp.), *Bureaucracy and Public Choice* (Sage, Londres, 1987).

⁴ A pesar del desprecio que siente el pueblo por la burocracia, ésta es a menudo respetable por su carácter apolítico y por ser un depósito de conocimientos técnicos. Véase Morris P. Fiorina, "Flagellating the Federal Bureaucracy", *Society*, 20, 1983. pp. 66-74.

⁵ B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy", en Douglas E. Ashford (comp.), *History and Context in the Study of Comparative Public Policy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

⁶ Véase una discusión clásica de este fenómeno en Karl Mannheim, *Ideology and Utopia* (Harcourt, Brace and World, Nueva York, 1946), pp. 105 ss,

pueden tomar decisiones *pro bono publico*, gracias a esa separación. Sin embargo, estas separaciones artificiales de la función política y administrativa, en lugar de aislar las decisiones de la influencia política, podrían someterlas efectivamente a otros tipos de influencias políticas, incluso más malignas, porque habiendo sido declaradas extintas resultan más difíciles de identificar y controlar por la ciudadanía.

Ahora podemos entender por qué los actores del proceso de elaboración de políticas pueden estar dispuestos a aceptar tal doctrina, y por qué los investigadores pueden llegar a creer en ella. Aunque los investigadores pueden descartar en abstracto la dicotomía postulada entre la política y la administración, cuando afrontan las realidades de la percepción de sus papeles por los propios actores se ven obligados a aceptar por lo menos la realidad psicológica de la separación. Por lo tanto, examinaremos aquí el ambiente político de las decisiones administrativas y las influencias políticas ejercidas sobre tales decisiones. Para ello convendrá distinguir varias dimensiones básicas de la actividad política de los administradores. La primera de tales dimensiones podría llamarse "interna-externa", o quizá más apropiadamente "la supervivencia de las políticas". En un extremo de esta dimensión se encuentra la actividad política dentro de la oficina que trata de tomar diversos insumos de los grupos de presión, los miembros de partidos, el ejecutivo político y muchas otras fuentes, para elaborar una política. En el otro extremo del continuo se encuentran las actividades políticas orientadas hacia el mantenimiento y crecimiento de la organización. Estas dos formas de la política se encuentran rara vez separadas con tanta nitidez en la vida real, de modo que cada una de ellas contribuye a alcanzar las metas de la otra. Sin embargo, las dos formas pueden distinguirse para propósitos analíticos, a fin de examinar los tipos de influencias que actuarán probablemente y los principales puntos del conflicto político para cada una de ellas.

La segunda dimensión de la política administrativa es la formalidad o la relación de los funcionarios. Los administradores interactúan con otros funcionarios públicos (legisladores, el ejecutivo político, otros administradores, representantes de gobiernos subnacionales) y con actores políticos no oficiales (sobre todo los representantes de grupos de presión). Estas interacciones no siempre se pueden separar claramente, porque los funcionarios cargan a menudo con un compromiso continuo hacia la causa de intereses particulares, mientras que los grupos de presión pueden funcionar con un carácter semioficial. Sin embargo, convendrá establecer tal distinción por

razones analíticas, porque el estilo de la interacción, su legitimidad y sus probables influencias sobre las políticas varían en función del tipo de actor que interviene y en función del tipo de actividad de agencia involucrado.

En la gráfica V.I se representan las dos dimensiones de la actividad política en la administración pública, con algunos ejemplos de cada categoría de actividad; aparecen allí cuatro categorías basadas en una clasificación transversal de las dos dimensiones. La gráfica representa acciones administrativas politizadas, que tienen la característica de ser a la vez formales e informales, orientadas en gran medida hacia la formación de políticas o la supervivencia. El ejemplo de la política administrativa interna-formal es la relación existente entre un funcionario público de alto nivel y el ministro de gabinete al que debe servir." Ocurre cada vez con mayor frecuencia que los ministros abrumados por extensos deberes políticos, además de administrar una gran organización burocrática, no pueden tener conocimiento suficiente de sus problemas o de la información disponible para muchas de las decisiones relacionadas con las políticas; por tanto, tales decisiones se toman mediante consultas con sus oficiales administrativos principales, o mediante delegación de facultades."

Supervivencia de las políticas

		Interna	Externa
<i>Formalidad</i>	Formal	Relación entre administrador y ministro	Rendición de cuentas presupuestal
	Informal	Cabildeo administrativo	Apoyo público

GRÁFICA V.I. *Tipos de la política burocrática*

⁷ Véase, por ejemplo, Colin Campbell, "Review Article: The Political Roles of Senior Government Officials in Advanced Democracies", *British Journal of Political Science*, 18, 1988, pp. 243-272; Richard Rose, "Steering the Ship of State: One Tiller but Two Pairs of Hands", *British Journal of Political Science*, 17, 1987, pp. 409-433.

⁸ La asesoría en materia de políticas se convierte entonces en un aspecto crucial de la gobernación en las sociedades modernas. Véase William Plowden, *Advising the Rulers* (Blackwell, Oxford, 1987); B. Guy Peters y Anthony Barker (comps.), *Advising West European Governments* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993).

Por consiguiente, las interacciones de este tipo se han vuelto características dominantes del proceso de elaboración de las políticas que debe entenderse mejor para pronosticar los resultados del proceso de las políticas en los sistemas contemporáneos. Algo se ha avanzado en la formulación de modelos para mejorar tal comprensión, pero todavía se requiere mayor refinamiento y conceptualización.?

Quizá podamos entender mejor la política administrativa externa formal si la observamos desde dos perspectivas. La primera es el proceso de elaboración del presupuesto público, en el que las oficinas administrativas deben buscar su financiamiento continuo y ampliado en otras instituciones gubernamentales. Diversos autores señalan que éste es quizás el aspecto más decisivo de la política administrativa, en vista de su papel central en los programas futuros de la oficina.⁹ Se trata ciertamente de una actividad política a la que dedican enormes esfuerzos las oficinas, y que ha recibido una atención considerable en la bibliografía popular y académica. Involucra la movilización de gran apoyo político para la oficina, si ésta espera obtener el financiamiento deseado, de modo que es una actividad que también incluye política informal considerable. El segundo tipo importante de la política externa-formal es la política de la rendición pública, por medio de la cual otros organismos formales pueden tratar de limitar la autonomía de la burocracia pública. Dada la importancia de estos dos tipos de política en la actualidad, los examinaremos por separado en los capítulos siguientes.¹¹

Quizá la mejor manera de caracterizar la política administrativa interna-informal sea por la relación existente entre los grupos de presión y la administración en la formación de políticas. Virtualmente en todos los sistemas políticos, los grupos de interés (o de presión) tratan de influir sobre las decisiones públicas. I- La apertura de la administración a estas influencias y el éxito de los grupos por lo que

⁹ Véase Robert D. Putnam, "Political Attitudes of Senior Civil Servants in Britain, Germany and Italy", en Mattei Dogan (comp.), *The Mandarins of Western Europe* (Halsted, Nueva York, 1975); Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam y Bert A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Nations* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1981); B. Guy Peters, "Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policymaking", en Lane (comp.), *Bureaucracy, op. cit.*

¹⁰ Véase Donald Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada* (University of Toronto Press, Toronto, 1990); Eduardo Zapico Goni, "Many Reforms; Little Learning: Budgeting, Auditing and Evaluation in Spain", en Andrew Gary, Bill Jenkins y Bob Segsworth (comps.), *Budgeting, Auditing and Evaluation: Functions and Integration in Seven Governments* (Transaction, Nueva Brunswick, NJ, 1993).

¹¹ Véanse los capítulos VII y VIII.

¹² Véase Graham Wilson, *Interest Groups* (Basil Blackwell, Oxford, 1991); David S. Goodman, *Groups and Politics in the People's Republic of China* (M. E. Sharpe, Armonk, NY, 1984).

toca a la obtención de las políticas que desean, dependen de varios factores institucionales, políticos y culturales que requieren mayor análisis y precisión. Sin embargo, excepto en la sociedad más totalitaria, generalmente hay grandes oportunidades de la acción e influencia de ciertos grupos sobre el proceso de formulación de políticas en la burocracia.

Por último, la política administrativa externa-informal se caracteriza ante todo por las relaciones existentes entre los grupos de interés, el pueblo en general y los burócratas públicos que tratan de obtener apoyo para sus programas y para el éxito continuo de la agencia en el proceso presupuestario. Tales burócratas tienen diversos instrumentos para tratar de influir sobre el pueblo que no les presta atención, entre ellos la publicidad y la promoción de una imagen positiva entre el público; por ejemplo, "el cuerpo de Infantes de Marina necesita unos cuantos hombres buenos".¹³ Este tipo de actividad política está inextricablemente ligado a la capacidad de los grupos de presión para influir sobre las políticas y a la capacidad de las oficinas para sobrevivir en un ambiente competitivo.

Contando con una idea general del alcance y la diversidad de la política administrativa, empezaremos una discusión más intensa de la política de la administración examinando el aspecto informal de estas interacciones, es decir, la relación dinámica existente entre la administración y los grupos políticos no oficiales que están tratando de influir sobre el curso de las políticas públicas o de los que dependen los administradores para justificar sus programas y financiamientos futuros. La principal influencia del partido parece manifestarse en los mecanismos oficiales, como ocurre cuando los miembros del partido ocupan posiciones formales de liderazgo. Dado que, casi por definición, los partidos políticos están motivados principalmente por la oportunidad de ocupar puestos públicos, antes que por la oportunidad de influir sobre las políticas mediante actividades de cabildeo, convendrá examinar el aspecto oficial de las actividades partidistas, antes que el aspecto no oficial.

LA BUROCRACIA Y LOS GRUPOS DE PRESIÓN

En la mayoría de las sociedades, el conflicto existente entre las demandas de los grupos de presión y el papel de la burocracia en la

¹³ En este caso, la publicidad se dirige tanto a los miembros de la organización como a todo el pueblo. Por ejemplo, la publicidad de servicio público acerca del abuso de las drogas tiene una orientación más general.

toma de decisiones constituye uno de los conflictos más importantes en el seno del gobierno. Por una parte se encuentra una institución gubernamental que representa la autoridad del Estado, la imparcialidad y hasta un temperamento judicial. Por la otra parte se encuentran ciertos grupos que por su propia naturaleza representan sólo intereses estrechamente especializados que tratan de recibir del gobierno un trato preferente. Este tipo de *división* del papel del Estado y el papel de los intereses se percibe de *varios* modos en diferentes culturas políticas. El conflicto puede no ser tan intenso en Noruega, por ejemplo, como en Francia, y es posible que sea más intenso aún en las sociedades menos desarrolladas. Sin embargo, resulta interesante observar que el conflicto planeado entre la burocracia y los grupos de interés se ha atenuado tanto en la mayoría de las sociedades que los dos conjuntos de organizaciones pueden no sólo *convivir* sino incluso cooperar eficazmente.¹⁴ Además, resulta de especial interés el hecho de que las sociedades que tienen concepciones más positivas de la burocracia pública -Alemania, Holanda y los países escandinavos- han tenido mucho mayor éxito en el acomodo del papel de los grupos de presión dentro de la elaboración de políticas que los sistemas políticos que tienen una concepción menos elevada de sus funcionarios públicos. Es posible que se necesite una evaluación relativamente positiva del servicio *civil* para que los funcionarios públicos tengan cierto margen de acción en sus tratos con los grupos de presión y para acomodar sus demandas.

En vista del aparente conflicto existente entre los papeles de estos dos actores políticos e institucionales, ¿cómo podrán cooperar tan bien y tan a menudo en la elaboración de políticas? En primer lugar, las descripciones estereotípicas de las funciones de estos dos conjuntos de actores en la elaboración de políticas oscurecen algo de la realidad de sus interacciones. El servicio civil habla o actúa raras veces como entidad unificada. Más bien, se divide en organizaciones con estrechos intereses en las políticas que corresponden a los intereses de ciertos grupos de presión. Por tanto, las agencias burocráticas -sobre todo en una burocracia pública tan descentralizada como la de los Estados Unidos- pueden tener mucho en común con los grupos de interés preocupados por las mismas políticas. Además,

¹⁴ Véase Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Universitetsforlaget, Oslo, 1983); Frank L. Wilson, *Interest Group Politics in France* (Cambridge University Press, Cambridge, 1987); Marcia Drezon-Tepler, *Interest Groups and Political Change in Israel* (State University of New York Press, Albany, 1990).

¹⁵ Véase, por ejemplo, Olof Ruin. "Sweden in the 1970s: Policemaking [sic] Becomes Difficult", en Jeremy Richardson (comp.), *Policy Styles in Western Europe* (Allen and Unwin, Londres, 1982).

los grupos de presión de la mayoría de las democracias occidentales han descubierto que si actúan en forma menos descaradamente egoísta en la política podrán obtener a largo plazo mayores beneficios para ellos y sus miembros en el campo de las políticas.

En segundo lugar, ambos conjuntos de actores se necesitan recíprocamente para obtener lo que desean. Los administradores necesitan el apoyo político y la influencia de los grupos de presión en sus relaciones externas con otras instituciones políticas, y también la información que aportan los grupos de presión para la elaboración y la defensa de las políticas. De igual modo, los grupos de presión necesitan acceso al proceso político e influencia sobre las decisiones que se tomen. Esta necesidad recíproca, dada la fragmentación de la toma de decisiones en los gobiernos modernos, es la dinámica básica que explica la cooperación frecuente entre las burocracias públicas y los grupos de presión.¹⁶ Nos queda ahora la tarea más formidable de describir cómo interactúan las dos partes de este intercambio y cuáles son los efectos de las diferentes pautas de interacción.

En seguida aparece una clasificación de los tipos de interacciones entre los grupos de presión y las burocracias, junto con las características y los efectos supuestos de cada tipo, como se muestra en el cuadro V.I. Este esquema clasificatorio distribuye la interacción entre los burócratas y los grupos de presión en cuatro grandes categorías, constituyendo un continuo informal desde las situaciones donde se considera ilegítima la influencia del grupo de presión sobre las políticas hasta los casos en que tal influencia se considera legítima y necesaria. Estas cuatro categorías son amplias y pueden contener variaciones sustanciales, pero todavía convendrá utilizar tal esquema para empezar a entender las grandes diferencias existentes dentro del conjunto de relaciones que se dan entre estos actores. A cada una de estas pautas de interacción se asocian ciertas categorías que describen la forma como se realiza la relación y su impacto sobre las políticas.

Interacciones legítimas

La primera categoría de las interacciones entre los burócratas y las acciones de los grupos de acción se denota como "legítima". Esto indica que, en algunos sistemas políticos, los grupos de presión no son sólo un hecho aceptado de la vida política, sino que también

¹⁶ Edward C. Page, *Bureaucratic Authority and Political Power*, 2a. ed. (Wheatsheaf, Brighton, 1992).

participa en forma legal y oficial en el proceso de elaboración y administración de las políticas públicas. Los principales ejemplos de este tipo se encuentran en Alemania, los Países Bajos y Escandinavia, pero otros países han adoptado papeles legítimos para los grupos de presión en formas más limitadas.

CUADRO V.1. *Tipos de interacción entre los grupos de presión y la burocracia*

<i>Características</i>				
<i>Tipos</i>	<i>Alcance</i>	<i>Influencia</i>	<i>Estilo</i>	<i>Impacto</i>
Legítimo	Amplio	Grande	Regateo	Redistribución/ Autorregulación
Clientela	Estrecho	Moderada	Simbiosis	Autorregulación/ Distribución
Parentela	Estrecho	Moderada	Parentesco	Regulación/ Distribución
Ilegítimo	Variable	Ninguna/ Grande	Confrontación	Ninguno/ Redistribución

El corporativismo y la administración pública

Una variante de la relación legítima existente entre los grupos de interés y el gobierno se ha descrito como "corporativismo" o "neocorporativismo".¹⁷ Ésta es, en efecto, una versión extrema de la relación legítima por cuanto tiende a restringir el número de los grupos de interés que intervienen en el proceso de las políticas y, hasta cierto punto, a incorporar directamente el aparato estatal a ese número limitado. Schmitter define el corporativismo como un arreglo caracterizado por un "número limitado de grupos singulares, obligatorios, no competitivos, jerárquicamente ordenados y funcionalmente diferenciados" que reciben una licencia virtual para representar su área de competencia particular.¹⁸ Además, este autor diferencia entre el

¹⁷ A. Grant Jordan, "Iron Triangles. Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*, 1, 1981, pp. 95-123; Phillippe C. Schmitter y Gerhard Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation* (Sage, Londres, 1982).

¹⁸ Phillippe C. Schmitter, "Still a Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36, 1974, p.93.

corporativismo social, donde las asociaciones privadas dominan al Estado en la elaboración de políticas, y el *corporativismo estatal*, donde el Estado es el actor dominante.¹⁹ Esta definición de los arreglos corporativistas implica una relación monopólica de los grupos de interés en un área particular de las políticas, y la sanción de esta relación por alguna organización estatal. Esta pauta contrasta con los arreglos de negociación más abiertos que se suponen característicos de los sistemas de grupos de interés plurales. Por su parte, Lehmbruch analiza una versión menos restrictiva del corporativismo donde la relación existente entre los grupos de interés y el gobierno es menos formalizada y existe mayor negociación entre los grupos mismos. Esta variante, más cercana al pluralismo, se llama "corporativismo liberal" o "pluralismo corporativo".²⁰ Más tarde se ha diferenciado en mayor medida el concepto del corporativismo utilizando términos tales como "meso-corporativismo" y "economía negociada" para describir ciertas variantes menos restrictivas de la pauta general de relaciones existentes entre el sector público y los intereses privados."

En su formulación inicial, ninguno de estos enfoques de la relación existente entre los grupos de interés y el gobierno tenía mucho que decir acerca de la relación existente entre los grupos y la burocracia pública. La principal área de políticas discutida por los teóricos del corporativismo era el contexto de la política económica nacional, como en la "Democracia Harpsund" de Suecia o la *Konzertierte Aktion* de la República Federal de Alemania. Éstas reuniones de las principales organizaciones de cúpula de patrones y trabajadores con el gobierno incluían ciertas negociaciones acerca del curso futuro de los salarios, los precios y los beneficios. Ésta era "alta política" que concernía directamente a los principales funcionarios públicos, antes que la política más mundana de la elaboración de políticas por la burocracia.P

Pero el corporativismo tiene cierta aplicación en este tipo más ordinario de elaboración de políticas. Uno de los efectos más importantes, similar a los que señalaremos más adelante dentro de las relaciones de *clientela* existentes entre los grupos de interés y la burocracia, es la restricción de la asesoría y las ideas recibidas por la burocracia.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Gerhard Lehmbruch, "Liberalism and Party Government", *Comparative Political Studies*, 10, 1977, pp. 91-126; Martín O. Heisler, "Corporate Pluralism Revisited: Where is the Theory?", *Scandinavian Political Studies*, 2, 1979, pp. 277-279.

²¹ Alan Cawson, *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism* (Sage, Londres, 1985).

²² Hugh Hecló y Henrick Madsen, *Politics and Policy in Sweden* (Temple University Press, Filadelfia, 1987); H. Adam, *Diekonzertierte Aktion in der Bundesrepublik* (Bund Verlag, Colonia, 1972).

cia.²³ Por ejemplo, en los arreglos (supuestamente) corporativistas existentes en Japón entre el gobierno y los grupos de interés, los grupos laborales han sido excluidos, mientras que los grupos empresariales predominan.^e Si se aplican las definiciones corporativistas estrictas propuestas por Schmitter, habrá una relación de uno a uno entre el grupo de interés y la agencia. En tal arreglo, sólo la posición de los grupos de interés oficiales se escuchará por este conducto. De igual modo, esta forma de relación probablemente producirá una incoherencia mayor aún dentro del gobierno. Si los grupos de agricultores hablan con funcionarios agrícolas (políticos o administrativos), los grupos laborales hablan con funcionarios laborales, etc., las prioridades gubernamentales y la toma de decisiones tenderán a ser muy fragmentadas. Esta fragmentación es especialmente severa si existe también una fragmentación en el ejecutivo político; por ejemplo, a través de comités de gabinete que puedan transmitir este contexto de prioridades individualizadas a los estratos más altos del gobierno.^o Sin embargo, un arreglo corporativista no deja de tener sus beneficios; la presencia de un grupo de interés cautivo que ayuda a legitimar las acciones y a su ejecución, ayudaría a una oficina gubernamental. Además, en virtud de que las relaciones existentes entre los grupos de interés de cúpula y sus miembros se consideran jerárquicas, podrían existir niveles de control razonablemente altos, ejercidos sobre los grupos de presión, que constituirían retos potenciales para la legitimidad de las políticas.

Los arreglos corporativistas para la elaboración y aplicación de las políticas públicas han cobrado mayor importancia a medida que los gobiernos se han visto más presionados para que adopten otros mecanismos de prestación de servicios. Cuando el "gobierno por sustitución" es más importante, los servicios pueden ser prestados por grupos de interés, por otras organizaciones no lucrativas, o por los métodos del sector privado, tales como la contratación." Los gobiernos se han mostrado muy activos en la promoción de grupos y asociaciones entre el sector público y el sector privado que pueden prestar un servicio y a la vez dar legitimidad a las políticas.ⁱ

²³ Véase más adelante, pp. 322-325.

²⁴ Harmon Ziegler, *Pluralism, Corporatism and Confucianism: Political Association and Conflict Regulation in the United States, Europe and Taiwan* (Temple University Press, Filadelfia, 1988), p. 164.

²⁵ Thomas T. Mackie y Brian W. Hogwood, *Unlocking the Cabinet: Cabinet Structures in Comparative Perspective* (Sage, Londres, 1985).

²⁶ Donald F. Kettl, *Government by Proxy: (Mis?) Managing the Federal Government* (CQ Press, Washington, DC, 1988).

²⁷ Donald F. Kettl, *Sharing Power: Public Governance and Private Markets* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1993).

En general, el corporativismo podría tener una importancia limitada para entender cómo maneja el gobierno sus relaciones con los grupos de interés. Toda la pauta de las relaciones parece amenazada ahora, porque las presiones que sufren casi todas las economías desarrolladas han hecho que los grupos de interés cooperen menos con el gobierno y se muestren menos dispuestos a dejarse cooptar.²⁸ Además, incluso en su punto más alto, el corporativismo describe sólo una parte relativamente pequeña de las actividades de los grupos de interés—incluso de aquellos a los que se otorgan algunos derechos legítimos de participación en el gobierno— en sus tratos con el gobierno.

Redes y comunidades

La mayor parte de las formas de corporativismo implican alguna limitación del número de grupos que tiene interacción con el gobierno. El pluralismo corporativo es una especie de excepción a esa generalización, y varias conceptualizaciones más recientes de la relación de los grupos de interés con el gobierno, y entre las propias organizaciones públicas, ofrecen mayor campo de acción para que los grupos de interés influyan sobre el gobierno. Un cuerpo bibliográfico creciente se ha concentrado en las "comunidades de políticas" y las "redes de problemas" como agregaciones laxas de grupos que participen en un área de políticas y que tienen (en general) interacciones legítimas con el sector público.²⁹

La idea básica es que cada área de políticas está ocupada por gran número de grupos de interés. Cada uno de estos grupos trata de tener sus propias concepciones de las políticas adoptadas como leyes, y se une a otros grupos para presionar en favor de ellas. Lo hacen así poniéndose en contacto con las legislaturas y las agencias burocráticas responsables de las políticas. También interactúan con otros grupos de interés que tienen orientaciones similares hacia la política en cuestión a fin de crear coaliciones que promuevan tales intereses. Estas "redes" también están ocupadas por otras organizaciones gubernamentales que tienen intereses opuestos y complementarios en las políticas.

²⁸ Brigitta Nedelman y Kurt G. Meier, "Theories of Contemporary Corporatism: Static or Dynamic", en Schmitter y Lehmbruch, *Trends, op. cit.*; Peter Gerlich, "A Farewell to Corporatism", *West European Politics*, 15, 1992, pp. 132-146.

²⁹ David Marsh y R. A. W. Rhodes, *Policy Networks in British Government* (Clarendon Press, Oxford, 1992); Edward Laumann y David Knoke, *The Organizational State* (University of Wisconsin Press, Madison, WI, 1987); Olof Petersson, *Maktens Natverk* (Carlssons, Estocolmo, 1989).

Los académicos que trabajan en este campo han sostenido varios debates acerca de los diferentes significados de las "redes" frente a las "comunidades", e incluso otros tipos de comunidades diferentes (políticas frente a epistemológicas).³⁰ La *red* tiende a ser un término más neutral, que sólo implica que los grupos interactúan. En cambio, el término *comunidad* implica cierta comunión de orientaciones hacia el área de políticas. Por ejemplo, una comunidad epistémica e interpretativa aborda ese problema con una visión compartida del problema de política y una base científica y profesional relativamente común. La importancia creciente de la Comunidad Europea para la política pública ofrece un ejemplo de especial interés de las redes, porque a veces hay perspectivas marcadamente distintas sobre las políticas entre los 12 países miembros.³¹ Sin embargo, es posible que el ejemplo europeo sólo sea un caso especial de la importancia creciente de los actores internacionales en la política nacional.³²

Esta bibliografía sobre las redes ha prestado varios servicios importantes a los estudios de la política. Más importante aún es el hecho de que tal bibliografía ha señalado que, aunque los gobiernos pueden tratar de limitar a veces el número de los grupos participantes en un área de políticas, esta táctica es difícil de aplicar en un sistema político democrático, aun cuando los grupos más importantes traten también de limitar la participación. Siempre habrá algunos grupos dotados de recursos suficientes para participar en alguna forma, aunque sólo sea de manera ilegítima. Esto no quiere decir que pueda pronosticarse el resultado de estas interacciones,³³ sino sólo que existe una capacidad mayor para pronosticar quiénes participarán y para describir las pautas de sus interacciones.

Otra virtud del enfoque de la red es el hecho de que concentra su atención en las interacciones existentes entre las oficinas gubernamentales, políticos y grupos de interés privados. Estas interacciones son importantes ya sea que ocurran en el contexto de comités formalizados o de otras estructuras de asesoría. Aumenta la información existente acerca de quién habla con quién en el proceso de

³⁰ Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power* (University of California Press, Berkeley, CA, 1990); Michael M. Atkinson y William D. Coleman, "Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance", *Governance*, 5, 1992, pp. 154-180.

³¹ Sonia Mazey y Jeremy J. Richardson, *Lobbying in the European Community* (Oxford University Press, Oxford, 1993).

³² Yves Meny, "The National and International Context of French Policy Communities", *Political Studies*, 37, 1989, pp. 387-399.

³³ Una parte de la bibliografía estructuralista en la sociología está tratando de generar precisamente tales pronósticos, pero los resultados todavía no son prometedores. Véase David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (Cambridge University Press, Cambridge, 1990).

decidir acerca de la política pública. En Suecia, por ejemplo, la investigación derivada del "proyecto de poder" ha hecho surgir pautas de interacción entre los departamentos y las oficinas y otros sectores importantes en sus medios.>' Una abundante investigación empírica noruega ha señalado también el extenso nivel de la interacción existente entre el sector público y el sector privado en ese país.³⁵ Knoke y Laumann proyectaron muy exhaustivamente las pautas de interacción en dos áreas de políticas de los Estados Unidos.w En todos estos casos, se observaron muchas interacciones que incluían una gran diversidad de organizaciones públicas y privadas alrededor del responsable de las políticas.

La naturaleza empírica de esta investigación nos permite comparar la influencia grupal sobre las políticas como quizá no podríamos hacerlo con otros enfoques. Por ejemplo, esperaríamos en general que las interacciones de los países menos desarrollados contuvieran un porcentaje de contactos de los grupos institucionales y otros departamentos gubernamentales mayor que el de los sistemas desarrollados. También podría haber algunas diferencias entre las áreas de políticas en lo tocante al número, la diversidad y el tipo de las interacciones. Un área de políticas complejas, como la de la atención médica, puede tener un conjunto de interacciones mayor que el de una área de políticas más sencillas, como la de la agricultura o la defensa.F Por ejemplo, en los datos suecos tenía el departamento de defensa, en promedio, un número mucho menor de contactos que otros departamentos, mientras que los departamentos del ambiente y energía tenían niveles de interacción muy elevados."

Un último aspecto positivo de la bibliografía sobre las redes es el hecho de que no presupone cooperación y acuerdo sobre las políticas, como lo implica la bibliografía corporativista. Para que los grupos sean oficiales en el mundo corporativista tendrán que aceptar gran parte del marco de políticas existente. En cambio, en un mundo de redes o comunitario, el conflicto es permitido y aun esperado. Por ejemplo, Sabatier sostiene que el cambio de las políticas debiera observarse a través de los conflictos de varias "coaliciones de defen-

³⁴ Petersson, *Maktens Natverk*, op. cit.

³⁵ Tom Christensen y Morten Egeberg, "Noen trekk ved forholdet mellom organisasjonene og den offentlige forvaltningen", en Christensen y Egeberg (comps.), *Forvaltningskunnskap*, op. cit.

³⁶ Knoke y Laumann, *Organizational State*, op. cit.

³⁷ Se ha sostenido que estas diferencias sectoriales constituyen una base de comparación más apropiada que la del país. Véase Gary P. Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", *Journal of Public Policy*, S, 1985, pp. 467-496.

³⁸ Petersson, *Maktens Nätverk*, op. cit., p. 172.

sa" formadas alrededor de diferentes interpretaciones de los problemas de las políticas y sus soluciones.^t En esta concepción hay varias redes alrededor de cada problema, las que participan en una lucha política para controlar el asunto. Ésta parece una concepción más realista de la mayoría de los problemas que la concepción más consensual que es casi inherente a los modelos corporativistas.^w

Otras pautas de interacción legítima

Los dos siguientes conductos de la interacción incluyen algunos elementos del corporativismo, pero son más genéricos y afectan un área mucho más extensa del comportamiento. Tales conductos pueden encontrarse en el corporativismo, pero también en otros sistemas carentes de pautas de interacción muy formalizadas.

La consulta requerida

El mecanismo de la consulta requerida para legitimar la participación de los grupos de presión en la elaboración de las políticas es, como su nombre lo indica, el resultado de diversas reglas que obligan a los organismos administrativos que están preparando nuevas regulaciones a consultar la opinión de los grupos de presión correspondientes y a solicitar su consejo e información al respecto. En algunos casos, esto se hace al momento de preparar una legislación que se enviará a un órgano legislativo para su promulgación; en otros, este sistema se utiliza para las regulaciones que el órgano administrativo puede expedir al serle delegada autoridad legislativa. En cualquier caso, la consulta requerida permite que un grupo de interés tenga acceso directo a la creación de políticas administrativas.

Un método para asegurar tal insumo es el uso de peticiones de *permiso* en Suecia y Noruega. En ambos países, cuando se consideran modificaciones a las políticas, las agencias administrativas deberán pedir *permiso* a los grupos de interés. Estos documentos contienen las opiniones del grupo y alguna información que el grupo considere que viene al caso. Originalmente sólo se empleó este procedimiento

³⁹ Paul A. Sabatier, "An Advocacy Coalition Model for Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein", *Policy Sciences*, 21, 1988, pp. 129-168.

⁴⁰ El único caso en que el modelo corporativista resulta más apropiado fue el regateo tripartito sobre la política económica de los años sesenta y setenta. Había un acuerdo en términos generales sobre el modelo económico que describiera mejor los problemas relevantes (el keynesianismo), y estaba claro que sólo existían los tres actores pertinentes.

para los grupos de presión directamente afectados por el nuevo conjunto de regulaciones (por ejemplo, los grupos agrícolas afectados por las nuevas regulaciones de una junta de comercialización agrícola). Más recientemente, el sistema se ha extendido para incluir virtualmente todo grupo organizado que desee emitir una opinión, aunque todavía existen diferencias de poder entre los grupos." Tal sistema no ofrece ninguna garantía de que se atenderá el consejo del grupo, pero sí le asegura el acceso a los tomadores de las decisiones correspondientes. Además, ya que lo habitual es que el otorgante del permiso sea desatendido en cualquier legislación propuesta, el sistema ofrece también cierta seguridad de que quienes deben aprobar finalmente la legislación estarán informados de la opinión del grupo de interés. En Alemania Occidental, las oficinas públicas que tratan de expedir nuevas leyes o reglamentos están legalmente obligadas a buscar el consejo de los grupos de presión interesados. El conjunto de grupos de presión consultados sobre cualquier problema no es generalmente tan grande en Alemania como en los países escandinavos, pero el mecanismo permite el insumo directo y legítimo de la información y las opiniones.t-

Mientras que el sistema del *permiso* se basa en comunicaciones formales escritas para que los grupos de presión den a conocer sus opiniones, otros métodos de consulta obligada emplean enfoques más personales. En este sentido es especialmente notable el uso de comités asesores, sobre todo en la administración escandinava.v La mayor parte de los comités públicos de estos países incluyen representantes de algunos intereses organizados. Por ejemplo, en un estudio de los comités daneses, Johansen y Kristensen descubrieron que los grupos de interés funcionales estaban representados en la mayoría de los comités y que también estaban representados con frecuencia los intereses locales y los intereses institucionales dentro del gobierno mismo.v' Un estudio ulterior reveló un aumento en la representación de los grupos de interés y una ligera disminución en la proporción de la representación oficial.e> En Noruega, cada comité incluye per-

41 Michele Micheletti, "Intercsseorganisationerna - i gár, i dag, i morgon", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 91,1988, pp. 41-54.

42 Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany*, 2a. ed. (Pergamon, Oxford, 1983), pp. 105-143.

43 Neil Elder, Alastair H. Thomas y David Arter, *The Consensual Democracies* (Martin Robertson, Oxford, 1982), pp. 105-143.

44 Lars Norby Johansen y Ole P. Kristensen, "Corporatist Traits in Denmark, 1946-1976", en Gerhard Lehmruch y Phillipe C. Schmitter (comps.), *Patterns of Corporatist Policy-making* (Sage, Beverly Hills, CA, 1982), pp. 199-203.

45 Jergen Grennegard Christensen y Peter Munk Christiansen, *Forvaltning og omgivelser* (Systime, Herning, 1992)(p. 74.

sonal de diversos grupos de interés y administrativos, encargado de asesorar al organismo administrativo respectivo sobre el curso adecuado de la política pública. Estos comités ofrecen un foro para que el grupo de interés presente sus pruebas y argumente abiertamente en defensa de sus opiniones particulares. Sin embargo, la mayoría de los representantes de estos comités no consideran su papel como el de defensor de una posición particular, sino más bien como el de un experto técnico y un gerente." Esta concepción de su papel es obviamente útil para facilitar el compromiso en tales comités, incluso sobre difíciles cuestiones de las políticas. Además, la presencia de todos los intereses afectados en el comité requiere la apertura y permite el análisis de las pruebas de todas las partes en una forma que puede facilitar el compromiso.

El uso de organismos asesores no se confina a los países escandinavos y es un aspecto relativamente común de la vida administrativa. En la Alemania Occidental, los grupos de interés están representados en las juntas asesoras por los ministerios *ex officio*. Estas juntas y comisiones asesoras existen virtualmente en todos los países. Francia tenía cerca de 3700 de ellas en los años sesenta, y ese número aumentó sin cesar: una estimación posterior le atribuye 15000.⁴⁷ El informe bienal sobre los comités asesores en los Estados Unidos enumera varios miles y, aunque menos formalizados, muchos de ellos existen también en el Reino Unido." Richardson, por ejemplo, sostiene que el uso de los comités asesores es un aspecto característico de la administración pública británica." Lo que podría distinguir a Alemania Occidental y Escandinavia es la sanción oficial otorgada al papel de los grupos en el proceso de elaboración de políticas.⁵⁰ Como observa Kvavik, estos sistemas desplazan el papel de la influencia de los grupos de presión, del de un insumo al de un "insumo interno"; es decir, el sistema político reconoce los grupos de presión como parte del proceso de toma de decisiones, de modo que les otorga algo de la posición concedida a otros participantes oficiales en el proceso

⁴⁶ Kvavik, *Interest Groups*, *op. cit.*; Micheletti sostiene que los grupos se han vuelto más partidistas y menos expertos en Suecia. Véase Michele Micheletti, "Interest Groups in Transition and Crisis", en Clive Thornas. *First World Interest Groups* (Greenwood, Westport, CT, 1993), pp. 166-167.

⁴⁷ Yves Weber, *L'administration consultative* (Librarie Générale du Droit et Jurisprudence, París, 1968); Frank. L. Wilson, *Interest Group Politics in France* (Cambridge University Press, Cambridge, 1987).

⁴⁸ Oficina del Registro Federal, *Federal Advisory Committees* (Government Printing Office, Washington, DC, publicación bienal).

⁴⁹ Jeremy J. Richardson, "Interest Group Behavior in Britain: Continuity and Change", en Richardson, *Pressure Groups*, *op. cit.*

⁵⁰ Jakob Buksti, "Interest Groups in Denmark", en Richardson, *Pressure Groups*, *op. cit.*

de las políticas.?' En Alemania, esta situación podría verse como una continuación de algunas de las concepciones corporativas tradicionales del Estado, pero en todos los sistemas, este tipo de influencia ofrece una alternativa importante para los medios liberales de representación por medio de las elecciones y las legislaturas.V Además, dado el rápido crecimiento de la creación de políticas administrativas, es posible que pronto supere al medio liberal en su impacto sobre la política pública.

La ejecución

La segunda forma principal de participación de los grupos de interés legítimos en la administración es el uso de los grupos como antes de la implementación de las políticas públicas. Los grupos de interés sirven como brazos semioficiales del sistema político en la implementación de algunos programas acerca de los cuales se supone que poseen conocimientos y condición de expertos. De nuevo, este medio de participación de grupos es particularmente notorio en Escandinavia y en los Países Bajos.v' Una de las áreas más comunes donde se observa este tipo de administración es en la agricultura, donde los grupos de productores o las organizaciones de agricultores locales administran los reglamentos, las asignaciones de superficies o las relaciones contractuales con el gobierno. En Suecia, la aplicación de muchas partes de la ley laboral se encomienda a los grupos individuales más afectados por ella.⁵⁴ De igual modo, en Holanda una parte grande, pero que va reduciéndose, del complejo sistema de regulación económica de ese país, ha sido administrada por juntas integradas principalmente por representantes de grupos de interés encargados de vigilar una industria particular a fin de mantener el delicado equilibrio económico dentro del país.v' En todos los casos, el gobierno permite esencialmente que los grupos de interés realicen ciertas actividades en nombre del público sólo con un control "político" in-

⁵¹ Robert B. Kvavik, *Interest Groups in Norwegian Politics* (Universitetsforlaget, Oslo, 1976), pp. 76-94.

⁵² Klaus von Beyrne, "West Germany and the New Germany: Centralization, Expanding Pluralism, and New Challenges", en Thomas, *First World, op. cit.*

⁵³ Véase Jan Van den Bulck, "Pillars and Politics: Neo-corporatism and Policy Networks in Belgium", *West European Politics*, 15, 1992, pp. 35-55.

⁵⁴ Jonas Pontusson, "Labor, Corporatism, and Industrial Policy: The Swedish Case", *Comparative Politics*, 23, 1991, pp. 163-179.

⁵⁵ Véase M. P. C. M. van Schendelen y R. J. Jackson (comps.), *The Politicisation of Business in Western Europe* (Croom Helm, Londres, 1987).

directo sobre sus acciones. Los grupos de interés están restringidos en alguna medida por los intereses rivales representados en los mismos organismos administrativos, pero siguen teniendo un impacto directo sobre las políticas públicas y su ejecución.

La necesidad que tienen los gobiernos de aplicar sus políticas en formas más baratas o menos manifiestas ha incrementado la importancia del papel legítimo de los grupos de interés como agentes de la ejecución.^w En tales interacciones, el Estado deberá estar dispuesto a sacrificar parte de su autoridad a cambio de la facilidad en la ejecución y posiblemente una legitimidad mayor aún entre quienes consumen el servicio. En algunos casos pudo haberse resistido tal intercambio, pero las presiones fiscales y populares de fines de los años ochenta bastan para volverlo muy aceptable. En lenguaje de la teoría del Estado, los Estados deben volverse más débiles y menos autónomos a medida que se mezclan más con los intereses privados y dependen de ellos en mayor grado.>?

Además, los grupos de interés pierden algo de su autonomía cuando pasan a formar parte del aparato de elaboración y ejecución de las políticas estatales. Corren el riesgo de ser cooptados por el gobierno, porque el mantenimiento de sus relaciones con el gobierno se vuelve una meta tan importante como la del cambio de las políticas.⁵⁸ El mantenimiento de la lealtad y el compromiso de los líderes de los grupos de interés con los deseos de sus representados es problema permanente de las organizaciones voluntarias.^{t?} es especialmente pronunciado cuando el papel de jefe incluye la participación regular en negociaciones importantes acerca de las políticas, y contactos frecuentes con funcionarios gubernamentales. Existe el peligro de que los grupos de interés se conviertan en una parte demasiado visible del sistema de gobierno para representar adecuadamente los deseos de sus miembros.

⁵⁶ Lester M. Salarnon, "Rethinking Public Management: Third Party Government and the Changing Forms of Public Action", *Public Policy* 29, 1981. pp. 255-275.

⁵⁷ Gran parte de la bibliografía reciente ha venido cuestionando la idea de la autonomía y la fuerza comparativa de los Estados. pero esta idea de que los Estados tienen un poder mayor o menor frente a los intereses organizados todavía es un procedimiento importante para entender sus acciones. Véase Michael M. Atkinson y William D. Coleman, "Strong States and Weak States; Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Nations", *British Journal of Political Science*, 19. 1989. pp. 47-67.

⁵⁸ Véase Martin O. Heisler con Robert B. Kvavik, "Patterns of European Politics: The 'European Politics Model.'" en Heisler (comp.), *Politics in Europe* (David McKay, Nueva York. 1974); Michael Saward, "Cooptation and Power; Who Gets What from Formal Incorporation?", *Political Studies*, 38. 1990. pp. 588-602.

⁵⁹ El caso clásico es el de los partidos políticos. Véase Robert Michels, *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies in Modern Democracies* (Collier-Macmillan, Londres, 1962).

Los grupos institucionales

Los grupos de presión institucionales parecen constituir una clase especial entre los grupos de presión legítimos. Por definición, estos grupos son importantes instituciones sociales o políticas, o miembros de ellas, que tratan de influir sobre la política pública.^s Algunos ejemplos obvios son la Iglesia, el ejército y la burocracia misma. Los gobiernos locales, incluso en los regímenes unitarios, podrían actuar también como grupos institucionales. Estos grupos tratan de obtener beneficios para ellos mismos o para sus miembros, y sus acciones se legitiman por el prestigio de la institución, o quizá por la amenaza de acciones extremas en el caso del ejército en algunas sociedades. Johansen y Kristensen observan que estos grupos están creciendo con mayor rapidez que los grupos de interés funcionales en su representación en comités públicos en Dinamarca.^é En el caso de Francia, Tournon sostiene que los grupos de presión institucionales son los más eficaces del sistema.^{s-}

Incluso en los países que tienden hacia las pautas legítimas de interacción entre los grupos de interés y la burocracia, los grupos de interés institucionales podrían conceptualizarse mejor como una clase especial de los grupos de *clientela*. Estos grupos tienen un acceso legítimo cuando varios grupos rivales no lo tienen, y tienden a buscar productos de intereses especiales más particularizados que los sistemas de grupos de presión legítimos. Esto se aplica a menudo, en forma particular, a las organizaciones gubernamentales locales que cabildan en busca de apoyo del gobierno central, ya sea como grupo o para su comunidad en particular.^e En muchos países en desarrollo, los militares constituyen un caso especial del poderoso grupo de interés institucional que intriga o amenaza para obtener lo que desea de un gobierno relativamente débil.

Como se observa en el cuadro V.I, que muestra las interacciones de los administradores y los grupos de presión, el alcance de la interacción existente entre los grupos de presión y la administración en situaciones "legítimas" tiende a ser muy amplio. Un solo grupo de presión podría ser consultado sobre diversas políticas, y virtualmente todas las áreas de políticas pueden estar sujetas a los insumos de

⁶⁰ Gabriela A. Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Analysis* (Little, Brown, Boston, 1966), pp. 77-78.

⁶¹ Johansen y Kristensen, "Corporatist Traits", *op. cit.*, pp. 200-203.

⁶² Jean Tournon, "Les pressions publiques: les pouvoirs publics sont le premier lobby de France", en Maurice Duverger (comp.), *Jean Meynaud ou l'outopie revisitée* (Université de Lausanne, Lausanne, 1988).

⁶³ R. A. W. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall* (Unwin Hyman, Londres, 1988).

partes interesadas. Es de esperar que la influencia de los grupos sobre las políticas sea grande en relación con otros tipos de pautas de interacción. La legitimidad de los grupos, su frecuencia de interacción con los administradores y su posición oficial o semioficial permiten que los grupos ejerzan un impacto que no tendrían en otra parte. Esto se debe parcialmente al hecho de que estos grupos no tienen que gastar recursos organizacionales simplemente para ganar acceso, y en parte a los papeles adoptados por los grupos de interés que participan en el proceso. Estos papeles percibidos contribuyen al estilo de regateo de sus interacciones. Como lo señaló Kvavik, el tipo de papel dominante en estas negociaciones es el del experto que aporta información y opinión, pero que no funge simplemente como defensor de su opinión particular.⁶⁴ Rokkan describió como sigue esta actividad de regateo, y el patrón básico ha cambiado poco desde entonces:

Las decisiones cruciales sobre la política económica se toman rara vez en los partidos o en el Parlamento: el área central es la mesa de negociaciones donde las autoridades gubernamentales se reúnen directamente con los líderes sindicales, los representantes de los agricultores, los pescadores y los delegados de la Asociación de Patrones. Estas rondas de negociación anuales han llegado a significar más que las elecciones formales para las vidas de los ciudadanos comunes y corrientes. En estos procesos de interacción intensa, los conceptos parlamentarios de voto por miembro y de la regla de la mayoría, tienen poco sentido. Las decisiones no se toman contando cabezas, sino mediante consideraciones complejas de las ventajas a corto plazo de diversas líneas de transacción.⁶⁵

Cuando la influencia de los grupos de presión debe ser más encubierta, se limita este importante modo de negociación de la interacción mediante la política de la obtención de acceso, la que requiere que pocos grupos participen en una decisión. Esta caracterización no se aplica en los arreglos corporativistas antes descritos, donde existe una relación de uno a otro entre el grupo de presión y el gobierno. La relación puede no ser tan particularizada como las relaciones de *clientela*, pero carece del generalizado estilo de negociación asociado a la mayoría de las pautas legítimas de interacción.

Por último, las consecuencias de esta pauta de interacción entre

⁶⁴ Robert B. Kvavik, "Interest Groups in Cooptive Political System", en Heisler (comp.), *Politics, op. cit.*, pp. 111-112.

⁶⁵ Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", en Robert A. Dahl (comp.), *Political Oppositions in Western Democracies* (Yale University Press. Nueva Haven, CT, 1968), p. 107.

los grupos de presión y los administradores, para las políticas, se limitan generalmente a dos tipos (expresados en términos de las tipologías de Lowi y de Salisbury y Heinz, que siguen teniendo gran aplicación en el examen político de la política pública): la redistribución y la autorregulación.^w Es decir, cuando los administradores pueden imponer las elecciones realizadas por los grupos mediante un proceso de regateo y negociación, las decisiones tenderán a quitarle a un grupo para darle a otro. Sin embargo, este medio de elaboración de políticas es un procedimiento relativamente seguro para adoptar políticas redistributivas, pues se asegura la participación de ganadores y perdedores, así como la aplicación de conocimientos técnicos en la elección. Estas dos características -el conocimiento técnico de los participantes y la presencia de todas las partes rivales- fueron los criterios seleccionados por los encuestados de Kvavik como los más importantes para la legitimación de sus decisiones.^{s?} Similares pautas de participación se encuentran en la obra posterior de Olsen.^{s"} Elvander y otros observan también que, en Suecia, la inclusión de todos los grupos rivales es importante para la implementación sin tropiezos de las políticas adoptadas por los representantes de los grupos de presión que cooperan con el gobierno.^{s?} Además, Heisler y Kvavik señalan que el acceso continuo a la elaboración de las políticas podría ser motivación suficiente por sí sola para generar la obediencia a las decisiones, incluso en lo tocante a decisiones adversas a corto plazo.^{r?}

Cuando la elite carece de la cohesión y el consenso necesarios para ejecutar una decisión redistributiva, estas interacciones legítimas entre los grupos de interés y los administradores pueden generar políticas de autorregulación.[?] En estos casos se permite que las organizaciones administren sus propios asuntos y así administren esencialmente un sector de la política pública para el gobierno. Tenemos un ejemplo de este tipo de resultado político en el área de la agricultura, donde hay relativamente pocos conflictos dentro del sector, de modo que no

⁶⁶ Theodore J. Lowi, "The Public Philosophy: Interest Group Liberalism", *American Political Science Review*, 61, 1967, p. 19; Robert H. Salisbury y John Heinz, "The Analysis of Public Policies: A Search for Theories and Roles", en Austin Ranney (comp.), *Political Science and Public Policy* (Markham, Chicago, 1968).

⁶⁷ Kvavik, "Interest Groups", *op. cit.*, p. 113.

⁶⁸ Johan P. Olsen, *Organized Democracy* (Universitetsforlaget, Bergen, 1986).

⁶⁹ Nils Elvander, *Interessorganisationerna i dagens Sverige* (CWK Gleerup, Lund, 1969); Lennart Lundquist, *Forvaltning och demokrati* (Norteds, Estocolmo, 1991), pp. 154 ss.

⁷⁰ Heisler con Kvavik, "Patterns of European Politics", *op. cit.*

⁷¹ Véase Leonardo Parri, "Neo-corporatist Arrangements, 'Konkordanz', and Direct Democracy: The Swiss Experience", en Ija Scholten (comp.), *Political Stability and Neo-corporatism* (Sage, Londres, 1987).

hay mucha necesidad de tomar decisiones directamente redistributivas, y donde algunas políticas -tales como la asignación de lotes- pueden tener escaso efecto sobre otros grupos. Pero incluso en estos casos existe un conflicto potencial entre los grupos de agricultores que desean elevados subsidios y por ende altos precios de los alimentos, y los grupos de trabajadores que desean precios bajos y por ende menores subsidios. La elección entre las políticas redistributivas y las autorregulativas podría depender de la amplitud de los grupos que intervienen en cualquier decisión, así como de la integración de las elites que toman y aplican las decisiones. En otras áreas de políticas, un grupo puede tener tal monopolio de la información y los conocimientos que se le asigne la responsabilidad de la autorregulación sobre la base de tales conocimientos. Tenemos un ejemplo en los grupos médicos y jurídicos de los Estados Unidos, y existen grupos similares en otros sistemas políticos.">

Las dificultades económicas encontradas por la mayoría de las democracias occidentales durante los años setenta y ochenta han tenido efectos contradictorios sobre las pautas legítimas de la interacción entre grupos de interés y la burocracia pública. Por una parte, los grupos de interés u otros aspectos del "gobierno de terceros" alivian algo de la carga del gobierno y aumentan la legitimidad de los programas." Por otra parte, el corporativismo y otras formas de intervención legítima de los grupos de presión parecen mucho más adecuados para la división de un "pastel" económico en el sector público que para decidir dónde deberán hacerse los recortes. El acceso es importante cuando hay más por repartir, pero se vuelve casi una carga para los grupos de interés cuando hay escasas buenas nuevas por distribuir. Sin embargo, el gobierno se ve tentado, cuando se enfrenta a la tensión y a gran número de demandas opuestas, a reducir su participación con grupos externos y tomar sus propias decisiones. La forma exacta como se manifiesten estas presiones contradictorias en las decisiones efectivas dependerá de varios factores culturales y de situación, pero las relaciones formalizadas entre el gobierno y los grupos de interés están siendo revisadas y modificadas en alguna medida. Además, aunque las pautas son tal vez más claras en los países occidentales, cambios similares han venido ocurriendo en

⁷² Véase un breve análisis en Salisbury y Heinz, "Analysis", *op. cit.*, pp. 55-59.

⁷³ Robert Alford, *Health Care Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1975); Ellen M. Immergut, "Institutions, Veto Points and Policy Results: A Comparative Analysis of Health Care", *Journal of Public Policy*, 10, 1990, pp. 391-416.

⁷⁴ Kettl, *Government by Proxy*, *op. cit.*; Christopher Hood y Gunnar Folke Schuppert, *Delivering Services in Western Europe* (Sage, Londres, 1988).

los países menos desarrollados, sobre todo en lo tocante a la mayor utilización del tercer sector para la ejecución de las políticas."

Relaciones de clientela

El segundo tipo de interacción entre los grupos de interés y la administración es uno de los dos tipos principales discutidos por La-Palombara. Se dice que existe una relación de clientela cuando un grupo de interés local puede convertirse, en opinión de cierta oficina administrativa, en la expresión y el representante natural de un determinado sector social que, a su vez, constituye el objetivo natural o el punto de referencia más adecuado para la actividad de la oficina administrativa.

Este tipo de interacción se caracteriza por una legitimidad percibida por los administradores de un grupo, antes que por una postulación formal de la legitimidad de todos o virtualmente todos los grupos. Sin embargo, son importantes las consecuencias de esta diferencia. En primer lugar, la interacción de los grupos de presión y la administración tiende a estar severamente restringida. Cada agencia selecciona a un solo grupo de presión como el representante legítimo de su sector social particular y evita a la mayoría de los demás grupos que tratan de presentar su información y consejo. Mientras que en el arreglo legítimo mencionado antes, la agencia podría consultar, o estaría obligada a consultar a un numeroso conjunto de grupos, en una relación de clientela sólo considera un conjunto estrecho de información y consejo. Este estrechamiento se manifiesta especialmente cuando dos o más grupos tratan de organizar un solo sector de la sociedad pero sólo uno de ellos recibe el acceso regular a la toma de decisiones. Esta situación tiende a sesgar las fuentes de la información, generalmente en la dirección favorecida desde el principio por los administradores. Suleiman y otros autores han señalado que en Francia, como en otros países, los grupos legítimos son aquellos cuya fuerza económica es innegable y cuyas demandas concuerdan en general con la política gubernamental.⁷⁵

La segunda consecuencia de esta forma de interacción es que, aunque la influencia de un grupo podría aumentar, se reduce la influencia global de los grupos de presión sobre la política pública. La falta de legitimidad en cualquier sentido formal reduce obviamente lo

⁷⁵ E. A. Brett, "Adjustment and the State: The Problem of Administrative Reform", *DS Bulletin*, 19, 1988, pp. 4-7.

⁷⁶ Suleiman, "Politics", *op. cit.*, pp. 338-339.

aceptable de la influencia de intereses especiales sobre las políticas por parte del pueblo, y también limita la capacidad de la burocracia para aceptar consejos. Además, cada grupo de presión debe destinar una parte relativamente mayor de sus recursos organizativos a la búsqueda del acceso, de modo que quedan menos recursos disponibles para las funciones de información e influencia. Por otra parte, en este proceso de búsqueda de acceso, se pierde toda concepción del "interés público" -incluso como agregado de los intereses de los grupos de presión- y se sustituye por un conjunto de intereses privados, cada uno de ellos representado en el gobierno por una sola agencia.?? Es menester que las negociaciones y las interacciones entre los grupos de interés y los administradores se mantengan privadas e informales, lo que las aleja más aún del escrutinio público y la rendición de cuentas. Todas estas características del alcance y la forma de la interacción indican que el universo de los grupos de presión tiene una influencia general menor sobre las políticas, y virtualmente todas las influencias que se ejercen tienen una imagen de ilegalidad entre el pueblo.

Si eliminamos la imagen de ilegalidad de la idea de las interacciones entre los grupos de interés y el gobierno, será difícil distinguir entre las relaciones de clientela y los arreglos corporativistas que se han desarrollado por lineamientos sectoriales, especialmente en sectores de políticas tales como la agricultura, donde hay una colaboración muy directa entre el gobierno y los grupos en casi todos los países." Esa "imagen" es importante para la definición de la dinámica de las interacciones, e influye grandemente sobre la legitimidad de los resultados, pero es una distinción muy sutil.

La descripción de las interacciones de los grupos de interés con la administración pública en la política de clientela hace que estas relaciones sean consideradas simbióticas. Como en la simbiosis biológica, esta relación implica una dependencia recíproca de los dos participantes. La agencia administrativa depende del grupo de presión para obtener información, consejo, aclaración previa de las decisiones de políticas y, lo más importante, apoyo político en su competencia con otras agencias por los escasos recursos gubernamentales. Por su par-

⁷⁷ Wolfgang Wirth, "Control in Public Administration: Plurality Selectivity and Redundancy", en Franz-Xavier Kaufman, Gidomenico Majone y Vincent Ostrom (comps.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (de Gruyter, Berlín, 1986).

⁷⁸ Por lo que toca a Japón, véase a John Creighton Campbell, "Bureaucratic Primacy: Japanese Policy Communities in an American Perspective", *Governance*, 2, 1989, pp. 5-22; Wayne Moyer, *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA* (Iowa State University Press, Ames, IA, 1990); Jeffrey Ira Herbst, *State Politics in Zimbabwe* (University of California Press, Berkeley, 1990).

te, los grupos de presión dependen de la agencia para obtener acceso a la toma de decisiones, y en última instancia decisiones favorables sobre ciertas elecciones de políticas. Para ambas partes, la existencia de una relación de clientela regulariza el ambiente político y desarrolla amistades en lo que de otro modo podría ser un mundo político hostil.

Esta forma de relación de los grupos de presión con la administración, señaladas por LaPalombara en Italia, ha sido utilizada por varios autores para describir gran parte de la política de elaboración de políticas en los Estados Unidos, y también parece predominar en otros sistemas políticos que tienen fuertes grupos de interés pero donde las interacciones de estos grupos con el gobierno se encuentran en el margen de la aceptabilidad.⁷⁹ Sin embargo, Hecló y otros autores han sostenido que esta pauta clientelista es ahora menos descriptiva de los Estados Unidos que antes, y que en Washington está representado ahora un conjunto de intereses mucho más vasto.⁸⁰ Esto podría considerarse virtuoso desde el punto de vista de la democracia, pero hace que el proceso de elaboración de políticas sea sustancialmente menos previsible que antes. Por otra parte, el lamento convencional por el impacto de la "política de un solo problema" sobre el gobierno estadounidense podría hacer que se aceptara la descripción clientelista.⁸¹

Además, aunque los Estados Unidos han sido uno de los ejemplos principales de la política de clientela, no son en modo alguno el único ejemplo. Incluso los países que tienen más interacciones legítimas en algunas áreas podrían descubrir que ciertos sectores, o a veces un gran conjunto de sectores, se comportan en forma clientelista.⁸² Como se señaló antes, la agricultura opera a menudo en forma clientelista, y los intereses financieros han podido conservar esta posición incluso en países que tienen gobiernos de tendencia izquierdista.⁸³

⁷⁹ Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2a. ed. (W. W. Norton, Nueva York, 1979); John T. S. Keeler, *The Politics of Neo corporatism in France* (Oxford University Press, Nueva York, 1987); Cinzia Dato Giurickovic, *Senso dello Stato e anarchia delle lobbies* (Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1990).

⁸⁰ Hugh Hedo, "Issue Networks and the Executive Establishment", en Anthony King (comp.), *The New American Political System* (American Enterprise Institute, Washington, DC, 1978); Jack L. Walker, *Mobilizing Interest Groups in America: Patrons, Professions and Social Movements* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991).

⁸¹ Robert H. Salisbury, "The Paradox of Interest Groups in Washington—More Groups, Less Clouts", en Anthony King (comp.), *The New American Political System*, 2a. ed. (AEI Press, Washington, DC, 1990).

⁸² Olsen, *Organized Democracy*, *op. cit.*, pp. 157 ss.; Ruin, "Sweden", *op. cit.*

⁸³ Jack Vowles, "New Zealand: Capture the State", en Clíve S. Thomas, *First World Interests! Groups* (Greenwood Press, Westport, CT, 1993).

Por último, las consecuencias del arreglo de clientela para las políticas generan resultados esencialmente autorregulatorios y distributivos. LaPalombara señala que la regulación es una de las características definitorias de una relación de clientela, pero agrega que las actividades reguladoras no son necesariamente las que promoverían el interés público.^v Más bien, son actividades que favorecen directamente los intereses de los regulados. Esta pauta de regulación ha recibido el nombre de autorregulación. La tendencia hacia la autorregulación parece endémica en las agencias administrativas y especialmente en las comisiones reguladoras independientes de los Estados Unidos. Lowi ha sostenido que el "liberalismo de los grupos de interés", o la apropiación del poder del Estado para fines privados, es la característica dominante de la política pública contemporánea de los Estados Unidos.^v McConnell observa que el "hecho político de mayor importancia en lo tocante a las comisiones reguladoras independientes es que estas comisiones en general se han convertido en protectoras y promotoras de las industrias para cuya regulación se han establecido".^{se} Sin embargo, la experiencia de otros sistemas políticos indica que este fenómeno no se limita a los Estados Unidos sino que es una característica más general de las sociedades industriales. En diversos contextos, basta la necesidad de apoyo político para aconsejar la sustitución de la regulación por el clientelismo y la autorregulación. Los administradores pueden carecer de los recursos y del apoyo político central necesarios para la ejecución de los programas de regulación cuando se oponen grupos poderosos y bien organizados, de modo que en esencia deben obtener el apoyo de tales grupos. Pero, como señala el análisis de Hecló sobre la política de clientela en los Estados Unidos, existe la interpretación de que la captura regulatoria es menos común que antes en ese país, sobre todo en el caso de la "Nueva regulación social" en la que los organismos reguladores tienen jurisdicciones que abarcan diversas industrias.^{s?} Además, se está prestando creciente atención al diseño de estructuras reguladoras que puedan minimizar las posibilidades de captura.^{s"}

⁸⁴ LaPalombara, *Interest Group Politics*, *op. cit.*, pp. 272-274.

⁸⁵ Lowi, *End of Liberalism*, *op. cit.*

⁸⁶ Grant McConnell, *Private Power and American Democracy* (Knopf, Nueva York, 1966).

⁸⁷ William Lilly 111 y James C. Miller 111, "The New Social Regulation", *The Public Interest*, 4, 1977, pp. 49-61.

⁸⁸ Jonathan R. Macey, "Organizational Design and Political Control of Administrative Agencies", *Journal of Law, Economics and Organization*, 8, 1992, pp. 92-110; Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll y Barry R. Weingast, "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review*, 75, 1989, pp. 431-482.

Además de la autorregulación, las relaciones de clientela se asocian también a los resultados distributivos, los que pueden ser simplemente manifestaciones más tangibles de los programas autorreguladores. Pero en la política distributiva no se permite que un grupo elabore sus propias regulaciones, sino que se le otorgan beneficios continuos. En la terminología de Lowi, la política distributiva "crea privilegios, y tales privilegios son particularmente difíciles de combatir porque tienen el simbolismo del Estado".⁸⁹ Otra característica de la política distributiva es su tendencia a asignar beneficios a todos los grupos aceptados como legítimos, en lugar de seleccionar a algunos como más meritorios que otros. La estrecha relación existente entre el grupo de interés y la agencia gubernamental puede garantizar que los clientes de la redistribución y la necesidad de ajuste de los beneficios relativos se discutan raras veces.

Si examinamos el impacto de una disminución de la confianza de la población en la capacidad del gobierno para resolver los problemas de la sociedad, y el de una disminución de los recursos presupuestarios a disposición de la mayoría de los gobiernos, éste tendrá repercusiones contradictorias para las relaciones de clientela. Por una parte, la mentalidad de crisis que invade al gobierno cuando afronta una declinación de su legitimidad y una disminución de sus recursos generará más esfuerzos de establecer un control central. Las agencias centrales que se ocupan de la administración de los presupuestos y del personal tratan de imponer sus prioridades en lugar de permitir que los departamentos y las agencias trabajen en directa asociación con los intereses privados. P? La distribución y la autorregulación ya no son tan aceptables como resultados de las políticas, pero se sabe que el gobierno necesita establecer prioridades y tomar decisiones difíciles entre los programas. Como se verá en el capítulo VII, se han elaborado varios métodos para afrontar estos problemas, pero todo depende de las prioridades que se establezcan y de las elecciones que se hagan.

Por otra parte, es posible que las presiones ejercidas sobre el gobierno hayan obligado a la administración pública a acercarse más a los intereses organizados, lo que puede haber acentuado las tendencias existentes hacia la formación de relaciones de clientela. Si el gobierno necesita un grupo de interés para aplicar una política o para que le dé el asesoramiento y la información que las organiza-

⁸⁹ Lowi, "Public Philosophy", *op. cit.*, p. 19.

⁹⁰ Peter Aucoin, "Organizational Change in the Machinery of Canadian Government: From Rational Management to Brokerage Politics", *Canadian Journal of Political Science*, 14, 1986, pp. 3-27.

ciones gubernamentales necesitan cada vez con mayor urgencia, resulta difícil que el gobierno imponga controles más estrictos a las políticas autorreguladoras que han beneficiado a tales intereses. Ésta podría ser la manera de que las relaciones de clientela pierdan su mala imagen y se vuelvan legítimas. La aplicación de estas presiones depende de factores culturales y circunstanciales.

El desarrollo de la política de clientela se ve muy influido por la política y la economía peculiares de las burocracias públicas. A pesar de los argumentos que consideren a burocracia y burócratas como integrados y homogéneos, en busca del control del sistema político (por lo menos), muchos sistemas burocráticos son instituciones muy fragmentadas. Por esa razón, es posible que tales sistemas se vean obligados a competir simplemente porque raras veces cuentan con un eficaz medio central para la asignación de recursos de acuerdo con los méritos de los programas o las necesidades de la sociedad, aunque haya presiones en favor de establecer prioridades, a causa de la escasez de recursos. La competencia burocrática por los recursos puede exagerarse con facilidad, como ocurre en buena parte de la bibliografía de "elección pública" sobre la burocracia, y mucho de lo que existe se debe a compromisos sinceros con los programas antes que a un deseo de maximizar los presupuestos.⁹¹ Pero la fragmentación contribuye al desarrollo de la política de clientela.

El proceso presupuestario obliga a las burocracias públicas a buscar el apoyo público y hacer acomodos distributivos a fin de ganarse tal apoyo. Este resultado se intensifica luego por la división existente entre los otros actores del proceso presupuestario y sus necesidades de otros tipos de beneficios y acomodos. El clientelismo que surge entre el grupo de presión y la administración podría extenderse a un tipo de clientelismo entre los comités legislativos y las agencias administrativas que ostensiblemente están supervisando.⁹² Esta situación se debe en parte a la estabilidad de los actores que intervienen en el proceso, como en el Congreso de los Estados Unidos, pero se relaciona más generalmente con la necesidad conjunta de administradores y legisladores de servir a un electorado. Por ejemplo, los legisladores interesados en los asuntos agrícolas suelen provenir de distritos predominantemente agrícolas; todo esfuerzo por reducir las actividades de un programa agrícola sería

⁹¹ Véase G. André Blais y Stéphane Dion (comps.), *The Budget-maximizing Bureaucrat* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

⁹² Von Beyme, por ejemplo, descubrió que había una concentración de legisladores conectados con grupos de interés en los comités del *BULLdestag* que se ocupaban de la misma área de políticas. Véase von Beyme, "West Germany", *op. cit.*, p. 170.

mal recibido por sus electores, lo que pondría en peligro sus posibilidades de reelección."

Los grupos de interés institucionales constituyen una clase especial en sus relaciones con la burocracia. En el caso de las relaciones de clientela, hay diversas pautas de relaciones importantes, aunque también estas relaciones se encuentran bajo presión. En las sociedades industrializadas se trata de grupos gubernamentales locales, así como de grupos de interés dentro del gobierno mismo.⁹³ En los países menos desarrollados, estos grupos podrían incluir la Iglesia, los militares o la propia burocracia. Todos estos grupos hacen al gobierno ciertas exigencias que resultan difíciles o imposibles de negar y, como ocurre con otros grupos de clientela, estas demandas especiales reclaman privilegios también especiales.

Los efectos de la política de clientela entre la burocracia pública y los grupos de interés podrían caracterizarse como una directa interconexión de grupos de interés, todos los cuales tienen algo que ganar mediante ciertos gastos. Estas interconexiones producen pautas de políticas similares a las pronosticadas por Salisbury y Heinz en tales situaciones: la división de los bienes y servicios disponibles a través del presupuesto público, en una forma que dé a cada sector organizado cierta parte de los beneficios.v>

Las relaciones de parentela

Éste es el segundo tipo de la relación administrativa de los grupos de presión mencionada por LaPalombara en su discusión de los grupos de interés italianos. Una relación de parentela describe una situación de parentesco o de estrechos lazos fraternales entre un grupo de presión y el gobierno o el partido político dominante.w Se ha sostenido que estas relaciones son especialmente características de las sociedades preindustriales, pero de hecho ocurren en muchos sistemas políticos donde existe un solo partido o facción dominante, y donde los grupos de presión deben conquistar acceso y legitimidad median-

⁹³ Véase B. Guy Peters, *American Public Policy*, 3a. ed. (Chatham House, Chatham, NJ, 1993), p. 71.

⁹⁴ Véase un ejemplo de un cabildeo gubernamental particularmente fuerte en Ulrich Kloti, "Political Ideals, Financial Interests and Intergovernmental Relations: New Aspects of Swiss Federalism", *Government and Opposition*, 23, 1988, pp. 91-102. El "cabildeo" gubernamental puede ser importante aun en los regímenes centralizados; véase, por ejemplo, Pierre Gremion, *La pouvoir périphérique* (Seuil, París, 1976).

⁹⁵ Salisbury y Heinz, "Analysis", *op. cit.*, p. 48.

⁹⁶ LaPalombara, *Interest Group Politics*, *op. cit.*, pp. 306-307.

le su apego a ese partido particular, antes que por su capacidad de representar eficazmente a un sector de la sociedad.

Las relaciones de parentela entre los grupos de presión y las burocracias involucran una conexión indirecta entre tales actores, antes que la conexión directa examinada en la relación de clientela. La importante conexión que se agrega es el partido político -muy comúnmente un partido hegemónico- con el que el grupo de presión debe desarrollar algún sentimiento de consanguinidad. En estos casos, el grupo de presión obtiene acceso a la toma de decisiones administrativas mediante la disposición del partido a interceder a su favor con la burocracia, y así controla la elaboración de políticas burocráticas. En la consideración de las relaciones de parentela, organizaciones tales como los "cerebros" (*think tanks*) y las firmas de consultoría son grupos de interés importantes. Cuando los partidos ideológicos están en el timón del gobierno, puede haber la necesidad de asegurarse de que el consejo recibido por tales partidos sea lo bastante "puro". Por supuesto, el partido mismo podría tratar de dar tal consejo, pero también puede tratar de apoyar a otras organizaciones como focos de ideas y consejos de políticas aceptables."

Por tanto, un partido político debe dominar la elaboración de políticas, lo que no suele asociarse con los sistemas democráticos occidentales, pero todavía está presente en ellos. Por ejemplo, LaPalombara descubrió relaciones de este tipo en Italia, con el Partido Demócrata Cristiano.⁹⁷ En Francia, los gaullistas participan directamente con la burocracia para favorecer a un grupo de interés frente a otro, sobre todo en el ámbito de la agricultura.⁹⁸ De igual modo, cuando los socialistas llegaron al poder tendieron a presionar a las políticas y la burocracia hacia una alianza estrecha con un grupo agrícola pequeño pero más izquierdista.⁹⁹ Esto se complicó con muchos problemas internos de la política agrícola de Francia, pero está claro el hecho fundamental de la imposición del control partidista sobre la administración a fin de favorecer a uno de los grupos.

⁹⁷ Esto ocurre incluso en los sistemas políticos competitivos. Por ejemplo, cada uno de los principales partidos políticos de Alemania tiene una fundación que opera como centro de ideas, además de financiar cierta investigación académica que le pueda resultar útil. El Instituto Adam Smith, en la Gran Bretaña, fue una fuente de asesoría y asesores para el gobierno de Thatcher, y la Fundación Heritage desempeñó una función similar para el gobierno de Reagan. Otro ejemplo es el de las estrechas conexiones existentes entre los movimientos laborales y los partidos socialdemócratas en gran parte del mundo.

⁹⁸ LaPalombara, *Interest Group Politics*, op. cit., pp. 308-315.

⁹⁹ Philip M. Williams y Martin Harrison, *Politics and Society in De Gaulle's France* (Doubleday, Garden City, NY, 1972), pp. 339-342.

¹⁰⁰ Sarah Sokoloff, "Socialism and the Farmers", en Philip G. Cerny y Martin A. Schain (comps.), *Socialism, The State and Public Policy* (Frances Pinter, Londres, 1985).

Este tipo de interacción también se da en los sistemas políticos occidentales, pero es más característico de varios sistemas políticos -los antiguos sistemas soviéticos, una mayoría de los Estados unipartidistas africanos y muchos países latinoamericanos- donde domina un partido o una coalición.¹⁰¹ Como en el caso de la Francia gaullista, también se observa cuando la competencia partidista puede existir pero un partido ha dominado el gobierno: Francia durante buena parte de la Quinta República, Italia, la India y México. También es común en los sistemas políticos más competitivos en la relación existente entre los sindicatos organizados y los partidos políticos, como se observa en la relación que hay entre el Congreso Sindical y el Partido Laborista en el Reino Unido, o el LO y el Partido Social Demócrata en Suecia. Además, los grupos de interés pueden ejercer cierta influencia sobre los partidos, haciendo que sus miembros adopten papeles políticos tales como los de candidatos para puestos públicos.¹⁰²

Otro tipo de grupo de interés de parentela que a menudo ha existido en las sociedades democráticas representa un esfuerzo del gobierno por organizar algún aspecto de la sociedad que tradicionalmente es difícil de organizar. Por ejemplo, en los Estados Unidos los programas de renovación urbana y de ciudades modelo requieren la creación de organizaciones que en las vecindades afectadas representen los intereses de los residentes. Tales organizaciones rara vez han tenido éxito en ese difícil país, y con frecuencia han sido cooptadas por el gobierno como medio de control social de las vecindades.¹⁰³ En varios países de la Europa occidental, el gobierno ha participado activamente en la organización de grupos de consumidores -también tradicionalmente difíciles de organizar-, y estos grupos con frecuencia han sido criticados por dejarse cooptar por el gobierno. Un ejemplo muy claro de la formación de organizaciones por el gobierno, a fin de manejar los segmentos difíciles de la sociedad y utilizar estas organizaciones en su propio beneficio, fue el surgimiento de organizaciones parapolíticas en Singapur.¹⁰⁴ El Partido de

¹⁰¹ Véase, por ejemplo, Friedrich-Ebert Stiftung, *Organisationen und Verbände in der DDR* (Neue Gesellschaft Verlag, Bonn, 1987).

¹⁰² Por ejemplo, Muller-Rommel descubrió que los principales partidos de Alemania Occidental tenían en el *Bundestag* numerosos miembros directamente ligados a grupos de interés. Véase F. Muller-Rommel, "Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag", en Uwe Thaysen y otros, *US-Kongress und Deutscher Bundestag* (Westdeutscher Verlag, Oplanden, 1989).

¹⁰³ Marilyn Gittel, *Limits of Citizen Participation: The Decline of Community Organizations* (Sage, Beverly Hills, CA, 1980).

¹⁰⁴ Seah Chee Meow, "Parapolitical Organizations", en Jan T. S. Quah (comp.), *Government and Politics of Singapore* (Oxford University Press, Singapur, 1985), pp. 173-194.

Acción Popular ha formado gran número de organizaciones que cruzan las líneas tradicionales de la sociedad y forman otra base política para ese partido.

Las relaciones de parentela tienen efectos muy generalizados. Una tendencia de estos sistemas políticos es que el partido hegemónico trate de imponer su control sobre la mayor parte posible de la sociedad y la economía. Uno de los medios principales para lograr este dominio es la promoción de las relaciones de parentela en varios sectores sociales mediante la cooptación de los grupos de interés existentes o la creación de nuevos grupos directamente aliados con el partido. El ejemplo anterior de Francia es un caso en que el partido se pone del lado de un grupo de interés existente en su lucha con otros grupos que tratan de representar los mismos intereses sociales; y la organización de los trabajadores españoles en sindicatos oficiales o semioficiales, en el régimen de Franco, es un ejemplo de un partido que crea su propia estructura de grupos de interés.¹⁰⁵

En cualquier caso, éste es un conducto efectivo por el que un partido puede extender sus tentáculos hacia la sociedad para controlar la naturaleza de los insumos generados y regularizar el comportamiento de ese sector social de acuerdo con los dictados del partido. Este medio de control por la organización ha sido especialmente común en los antiguos países comunistas, sólo cuestionado cuando algunas organizaciones libres, tales como Solidaridad, conjuntan algo parecido a una posición legítima. También sirve para restringir la autonomía burocrática dentro de esa área particular de las políticas.

Parecería que los grupos de presión que intervienen en una relación de parentela son poco más que los peones de un partido político dominante, y tal interpretación sería justificable en muchos casos. Por ejemplo, Weiner describe en estos términos la relación del Partido del Congreso de la India con sus sindicatos afiliados:

El Congreso Sindical Nacional-en realidad, el ala laboral del Partido del Congreso- está organizado de acuerdo con estos principios de la responsabilidad política y apoya el programa básico del gobierno actual. Sus líderes declaran con orgullo que sus demandas se formulan pensando en el interés nacional, no en los intereses seccionales. Su primera lealtad es para el Partido del Congreso, luego para el gobierno actual, la nación, y por último para los trabajadores miembros del sindicato.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Charles W. Anderson, *The Political Economy of Modern Spain* (University of Wisconsin Press, Madison, 1970), pp. 30-34.

¹⁰⁶ Myron Weiner, *The Politics of Scarcity* (University of Chicago Press, Chicago, 1962), p. 78. Esta cita es quizá más ilustrativa del argumento teórico que la relación existente entre el Partido del Congreso y los sindicatos en la India contemporánea.

El caso de la India ilustra muchas relaciones de parentela, pero no es en modo alguno un hallazgo enteramente general. Incluso en el caso de la España predemocrática, Anderson pudo escribir:

Puede exagerarse grandemente la imagen convencional de la falta de representatividad y de eficiencia de los sindicatos. El gobierno y los sindicatos no hablaban con la misma voz acerca de la política pública. El propio sistema esperaba que los líderes sindicales desempeñaran el papel de activos voceros de los trabajadores... En su lenguaje y su estilo de militancia, muchos de los líderes sindicales se asemejan a sus similares de otros países occidentales. Eran intermediarios, y negociaban en nombre de sus clientes, aunque en última instancia aceptaban el fallo de las autoridades constituidas."¹⁰⁷

El comportamiento de los miembros militantes del Congreso Sindical del Reino Unido, en lo tocante a las políticas de los gobiernos laboristas, representa un extremo lógico de la independencia de los socios en la parentela.^t Los grupos de presión en estos arreglos suelen ejercer una influencia sustancial sobre el curso de la política pública, por muchas de las mismas razones que motivan a los grupos de presión de la clientela. La simbiosis que hay entre un partido hegemónico y un grupo de presión no es ciertamente tan importante como la que existe entre los socios de la clientela, pero sí existe. Es de esperar que los grupos de presión ejerzan algún impacto sobre la elección burocrática, dada su relación especial con el partido dominante. En tal caso, el partido hegemónico ha colonizado de ordinario a la burocracia al mismo tiempo que crea sus propios socios entre los grupos de interés. Además, tanto el partido como la burocracia obtienen el beneficio del conocimiento especializado del grupo, reduciendo así sus propios costos directos del desarrollo de políticas y la planeación. Además, los costos directos del control social para el partido podrán reducirse si crea organizaciones subsidiarias que desempeñen las funciones que de otro modo tendrían que cumplirse en el centro. El ejemplo anterior de la relación existente entre los sindicatos y el gobierno en España es un ejemplo de este tipo de control, como también la relación existente entre los partidos comunistas y sus sindicatos en las situaciones hegemónicas y las competitivas. Es

¹⁰⁷ Anderson, *Political Economy*, *op. cit.*, p. 69; por lo que toca a los cambios ocurridos en la relación existente entre los sindicatos y el gobierno desde los regímenes franquistas, véase Víctor Pérez Díaz, *El retorno de la sociedad civil* (Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1987).

¹⁰⁸ Colin Crouch, "The Peculiar Relationship: The Party and the Unions", en Dennis Kavanagh (comp.), *The Politics of the Labour Party* (Allen and Unwin, Londres, 1982).

posible que las numerosas organizaciones patrocinadas por el partido en China sean el ejemplo de esta relación entre el partido y las organizaciones.

El desarrollo de las organizaciones de parentela podría alterar también el comportamiento del partido hegemónico y pluralizar (por lo menos ligeramente) la política dentro de un Estado unipartidista. La política pudiera empezar a parecerse a la de las relaciones de clientela, con mayor especificidad por área de políticas. Dittmer afirma que la modernización se ha asociado en los sistemas políticos comunistas con el surgimiento de "grupos de semiinterés" que practican la "criptopolítica". Aunque estos grupos no son autónomos ni pueden controlar los recursos disponibles para los grupos de interés en los sistemas populares, sí han logrado ejercer una influencia creciente sobre las políticas dentro de los campos funcionalmente especificados en los que se supone que tienen alguna competencia profesional. Tales grupos no se consideran a sí mismos como representativos de electorados populares en sentido general, de modo que este desarrollo no es "democrático" sino consultivo, mejor informado y meritocrático.¹⁰⁹

Hasta cierto punto, las políticas adoptadas por los participantes en relaciones de parentela dependen de la ideología y el programa del partido hegemónico, de modo que pueden variar desde programas de la extrema izquierda hasta programas de la derecha radical. En general, sin embargo, tienden hacia los programas distributivos, hacia la distribución de diversos bienes y servicios entre los grupos fieles e importantes para crear derechos a ciertos bienes y servicios públicos, como representantes debidos de ciertos sectores sociales. En este sentido, el partido está actuando como una especie de "tienda exclusiva" (*canteen*) para sus partidarios y para los grupos oficiales, subsidiando su existencia en el mercado de los grupos de presión, y abandonando así a todos los grupos rivales o potencialmente rivales.¹¹⁰ Esto puede ser de especial importancia cuando el partido político dominante tiene también un control virtualmente completo de los recursos económicos de la sociedad y puede distribuir recompensas políticas y materiales.

En algunos sentidos, los arreglos de parentela se asemejan así en

¹⁰⁹ Lowell Dittmer, "Comparative Communist Political Culture", *Studies in Comparative Communism*, 16, 1983, p. 17.

¹¹⁰ El uso del término "tienda exclusiva" (*canteen*) para describir esta relación particular entre el partido y los grupos de interés se originó en la obra de Fred W. Riggs, *Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society* (Houghton Mifflin, Boston, 1964), pp. 105-109.

gran medida a la pauta corporativista de las relaciones de grupos de interés, en particular al modelo corporativista del Estado.^U Según tal arreglo, las personas recibirían beneficios en función de su afiliación a la entidad corporativa apropiada, antes que como un derecho individual. Además, las relaciones de parentela son antitéticas a la concepción de la política moderna acerca de la universalidad de la distribución de beneficios económicos, sociales y políticos. Tales beneficios -incluso los beneficios políticos más básicos de los derechos de organización y participación- dependen claramente, en los sistemas de parentela, de las afiliaciones políticas apropiadas; y la influencia que cualquier grupo pueda tener sobre los resultados del proceso de toma de decisiones depende de esta consanguinidad.

Otro efecto de las relaciones de parentela consiste en regular no sólo los esfuerzos del partido por controlar los productos de la burocracia mediante la regulación de la asesoría que recibe, sino más generalmente sus esfuerzos por regular a la sociedad en conjunto empleando grupos intermediarios. Estos grupos intermediarios estructuran los insumos y sirven para implementar los programas del régimen. Las relaciones de parentela sirven entonces en dos sentidos: la información -y en menor medida el poder- fluye en ambas direcciones. Sin embargo, la medida en que el poder fluya hacia arriba se determinará en última instancia por la disposición del partido político dominante a considerar las modificaciones y los desafíos.

Los procesos de grupos ilegítimos

La última categoría de las interacciones existentes entre los administradores y los grupos de presión es llamada "ilegítima". Este término denota diversas situaciones en que puede decirse que la interacción de los grupos de presión con la burocracia se realiza fuera de las acciones políticas normales; pero estas interacciones ocurren de todos modos. Su existencia puede depender del sistema político en conjunto, el que puede tratar de suprimir el pluralismo; o puede depender de la naturaleza de grupos particulares, definidos como representantes ilegítimos del sector social que afirman representar. En los tres primeros tipos de interacciones que hemos examinado, algunos o todos los grupos de presión fueron aceptados como portavoces legítimos de uno u otro sector social. En el caso de los grupos de presión ilegítimos, ni el sistema en conjunto ni los administradores individuales

¹¹¹ Schnitter, "Still the Century?", *op. cit.*, p. 93.

están dispuestos a reconocer la legitimidad de los insumos de ciertos grupos de interés. Sin embargo, es raro que un sistema político trate de excluir a todos los grupos de interés. Incluso el más "totalitario" puede encontrar algunos grupos útiles con los que tratará de formar organizaciones del estilo de la parentela.

Como sería de esperar, la influencia de los grupos de presión de este tipo no es la pauta normal de la elaboración de políticas. Tales influencias indican fallas fundamentales del sistema de elaboración de políticas al tratar de satisfacer las demandas de uno o más sectores de la sociedad. Por tanto, estos individuos se sienten obligados a salirse de los límites de la política "normal" para buscar lo que desean del sistema político. Así pues, podemos estar discutiendo en gran medida el comportamiento de grupos de presión "anónimos" en sus esfuerzos por ejercer alguna influencia mediante la protesta, las manifestaciones y la violencia. Pero no es necesario que limitemos esta discusión a los grupos violentos, pues hay algunas situaciones en las que los grupos de presión declarados ilegítimos en los arreglos de parentela o clientela pueden buscar todavía, y ejercer ocasionalmente, cierta influencia sobre las políticas. Son raros los ejemplos de esta última situación. Como señalara uno de los encuestados de LaPalombara sobre este punto:

No conozco ninguna política, dentro del Ministerio de Industria y Comercio, que diga que ciertos grupos de la sociedad italiana no lograrán siquiera que sus representantes sean recibidos. Es cierto que luego atribuiremos otra importancia o concederemos un peso diferente a las propuestas que nos formulen tales grupos, pero sí están en libertad de abordarnos.¹¹²

Observa Suleiman que, en Francia, los grupos definidos como *groupes de pression* (por oposición a los grupos "profesionales" aceptables) pueden ser recibidos por los administradores, pero es improbable que logren producir los resultados que esperan.^U

Los grupos ilegítimos siguen jugando al juego político de acuerdo con las reglas de los administradores y cortésmente presentan sus peticiones y reclamaciones, a menudo sabiendo que su probabilidad de éxito es casi nula. Podríamos preguntarnos por qué insisten estos grupos en tal comportamiento al parecer irracional. En primer lugar,

¹¹² LaPalombara. *Interest Group Politics*, *op. cit.*, p.265.

¹¹³ Suleiman, "Politics, Power", *op. cit.*, pp. 340-346; véase también su *Private Power and Centralization in France: The Notaires and the State* (Princeton University Press, Princeton, 1987).

existe la remota probabilidad de que en efecto puedan ejercer alguna influencia. En segundo lugar —lo más común—, estos grupos persisten simplemente porque eso es lo que sus miembros esperan que se haga. Ésta es la razón de que los miembros paguen sus cuotas o den su obediencia al grupo, y sus líderes deban realizar un ejercicio aparentemente estéril. Por último, el hecho de haber intentado jugar con las reglas del juego podría hacer que la actividad política extraordinaria del futuro pareciera más aceptable.

Si la política normal no puede funcionar para un grupo, parecerá más justificado el uso de medios violentos o incendiarios, incluso en las sociedades que de ordinario están dispuestas a acomodar las demandas de los grupos de interés. Esto ha ocurrido por lo menos con una parte de los "movimientos sociales" en varios países industrializados.¹¹⁵ Estos grupos no han tenido las estructuras organizacionales permanentes que serían deseables para una pauta de continua cooperación con el gobierno, y han tendido a evitar tales relaciones por razones ideológicas. Aunque habitualmente se asocian a la izquierda política —grupos antinucleares, el movimiento por la paz, las organizaciones de inquilinos, etc.—, también ha habido movimientos sociales de derecha. El movimiento contra el aborto en los Estados Unidos, y los movimientos antiinmigrantes en muchos países, son ejemplos de movimientos sociales de centro-derecha. En todos los casos, estos movimientos han estado dispuestos a utilizar tácticas de enfrentamiento (si no es que violentas) al tratar de imponer sus reclamaciones políticas.

La interacción existente entre los grupos de presión ilegítimos y la administración produce altos niveles de frustración y alienación en tales grupos. La catalogación arbitraria de la presión ocurre incluso en los sistemas políticos generalmente receptivos —si no es que parciales— a las influencias grupales. Por ejemplo, en los Estados Unidos, país que tiene una larga historia de influencia de los grupos de presión sobre la política agrícola, un grupo —la Organización Nacional de Granjeros— fue tildado de ilegítimo para todo propósito práctico; sus miembros reaccionaron invadiendo Washington, Dc, con

¹¹⁴ Esto contradice la opinión de Mancur Olson en el sentido de que los individuos tienden a mantenerse alejados de los grupos si no reciben beneficios tangibles de su participación. Véase su *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1968).

¹¹⁵ J. Paluski, *Social Movements: The Politics of Moral Protest* (Longman Cheschire, Melbourne, 1991); Thernas R. Rochon, *Mobilizing for Peace: The Antinuclear Movements in Western Europe* (Princeton University Press, Princeton); Chris A. Rootes, "The New Polines and the New Social Movements: Accounting for British Exceptionalism", *European Journal of Political Research*, 22, 1992, pp. 171-191.

sus tractores.¹¹⁶ La frustración puede ser mayor aún en los sistemas políticos que tratan de reprimir, en lugar de simplemente desatender las actividades de los grupos de interés declarados ilegítimos. La represión de Solidaridad por el gobierno polaco es ejemplo clásico de este tipo de comportamiento.

Podemos entender mejor la caracterización de las influencias de estos grupos ilegítimos como algo debido esencialmente a actividades ilegales -por alguna clase de conflicto con el sistema-«, y cuya influencia es a lo sumo episódica. De igual modo, el impacto de sus actividades sobre la política pública es muy difícil de pronosticar, si es que lo hay. A pesar de dichas limitaciones, estas influencias pueden producir a veces algunos cambios importantes. El movimiento estudiantil francés de mayo de 1968, y sus actividades asociadas, se han utilizado como ejemplo de la casi totalidad de los fenómenos políticos conocidos por la humanidad, pero eso no debiera impedirnos señalar que éste es un ejemplo de un grupo de presión ilegítimo, que influye sustancialmente sobre un régimen y la consiguiente política pública. ¿U? Los estudiantes estadounidenses y la guerra de Vietnam constituyen otro ejemplo, y en algunos países latinoamericanos podría argüirse que cualquier clase de cambio de las políticas requiere un desafío fundamental que los grupos ilegítimos lancen al sistema. Además, los tempranos éxitos de Solidaridad en Polonia produjeron cierta liberalización en el régimen, aunque el resultado final fue la ley marcial. Los avances de los indios mohawk en Canadá y de las poblaciones indígenas de Chiapas, en México, también señalan la capacidad de grupos ilegítimos para influir sobre las políticas.

Cuando los grupos ilegítimos triunfan, los impactos de sus actividades son redistributivos, aunque sólo sea porque obligan al sistema a reconocer un conjunto de demandas que antes había declarado fuera de su ámbito. La mayoría de los grupos de presión ilegítimos tratan de transformar el sistema político existente y la distribución de su producción en favor de una redistribución de los privilegios, ya sean políticos, sociales o económicos. Algunos de los ejemplos más obvios serían los intentos de grupos minoritarios, raciales y étnicos, por lograr la aceptación de sus demandas de derechos civiles e igualdad de trato, cuando antes habían sido excluidos del proceso político.

¹¹⁶ William P. Browne, *Private Interests, Public Policy and American Agriculture* (University Press of Kansas, Lawrence, KS, 1988).

¹¹⁷ Michelle Salvati, "May 1968 and the Hot Autumn of 1969: The Responses of Two Ruling Classes", en Suzanne Berger (comp.), *Organizing Interests in Western Europe* (Cambridge University Press, Cambridge, 1981).

Se observan otras diferencias significativas entre las cuatro clases de interacciones que hemos discutido. Primero, las actividades de los grupos de presión ilegítimos son claramente las más peculiares. Las otras tres pautas reconocen alguna legitimidad a las actividades y la influencia de uno o más grupos y la burocracia. En el caso de los grupos ilegítimos, tales interacciones -por lo menos si han de tener algún efecto significativo sobre los resultados de las políticas- ocurren (casi por definición) sólo en épocas de crisis política. Así pues, las tres pautas más o menos legítimas implican cierta estabilidad e institucionalización de la influencia, mientras que la pauta ilegítima implica una influencia episódica o la falta de toda influencia.

Segundo, la pauta legítima de la interacción es la única de las cuatro en que hay poca o ninguna política de acceso. En este arreglo, el acceso existe para la virtual totalidad de los grupos que lo buscan, incluso para los que casi seguramente serían declarados ilegítimos en otros contextos. En un ejemplo bien conocido, las pandillas callejeras organizadas de Amsterdam recibieron un papel de representación; la *organización* parece ser aquí la variable más decisiva. Al eliminar toda discusión del acceso a la política, tal pauta de interacción puede convertir en una posibilidad, si no es que en una realidad, el sueño pluralista de un universo autorregulado de los grupos de presión en la formulación de las políticas públicas.¹¹⁸ Mientras que el acceso sigue siendo un bien escaso y estrictamente regulado, la posibilidad de encontrar el interés público entre un conjunto de grupos de presión rivales es remota, si no es que inexistente.

La existencia de interacciones legítimas de la presión con la administración -y quizá, lo que es más importante, las interacciones abiertas de los grupos de presión entre sí cuando asesoran a los administradores- no asegura en modo alguno que surgirá esa entidad mística que es el interés público, pero es más probable que surja cuando los intereses se ven obligados a negociar que cuando cada interés puede captar su propia porción de la estructura administrativa. Esto convierte la política pública en política privada. De igual modo, a menos que consideremos el partido político hegemónico como una representación fiel de los intereses de la población, es probable también que el control de los grupos de presión y de la burocracia por tal partido genere distorsiones de los productos en relación con lo que surgiría de una mesa de negociaciones, sobre todo cuando el partido dominante puede excluir por definición a muchos intereses.

¹¹⁸ Martin J. Smith, "Pluralism, Reformed Pluralism and Neopluralism: The Role of Pressure Groups in Policy-Making", *Political Studies*, 38, 1990, pp. 302-322.

En los términos de nuestra tipología original de las interacciones, es probable que ocurran graves distorsiones de las políticas en relación con lo que surgiría de un simple proceso de negociación entre grupos rivales, cuando la política de la elaboración de políticas no puede separarse de la política de la supervivencia de la organización.

No hemos podido sostener claramente que cualquier pauta particular de la interacción caracteriza a cualquier nación; aunque los ejemplos tienden a señalar algunas pautas importantes. En primer lugar, los sistemas políticos que tienen partidos hegemónicos ya sean ostensiblemente democráticos o no, tienden hacia las relaciones de parentela entre los grupos de interés y los administradores, aunque sólo sea porque el partido hegemónico puede utilizar estas relaciones como medio de control y regulación social. En segundo lugar, las interacciones legítimas son características de los países del norte de Europa que tienen largas historias de participación de los grupos organizados en la vida social y política, y cuyos líderes han percibido la necesidad de manejar ciertos conflictos potencialmente divisivos dentro de la sociedad, de origen étnico o socioeconómico. Tercero, los arreglos de clientela son muy comunes en muchas sociedades, sobre todo cuando existe una fragmentación de los intereses y una falta de mecanismos de coordinación global en el sistema político (por ejemplo, un partido político o una institución dominante) que pueda regular la competencia entre los grupos de interés o entre las agencias rivales dentro de la burocracia; los Estados Unidos son un ejemplo importante, pero no el único. Por último, los grupos de interés ilegítimos pueden surgir virtualmente en cualquier contexto, pero suelen ser más importantes allí donde son menos probables; por ejemplo, en las sociedades que tratan de suprimir los grupos de interés o por lo menos un numeroso conjunto de grupos de interés. Es decir, estos grupos son muy importantes en los marcos en que actúan como obstáculos fundamentales para los regímenes. Sus interacciones cotidianas con los administradores serán estériles si ocurren, pero pueden generar transformaciones sustanciales en un sistema político.

Así como hay poca regularidad en la interacción burocrática con el tipo de grupo de interés por sistema político, también la hay por el tipo de área de interés o de políticas. Los grupos de interés que pueden definirse en términos geográficos establecen a veces relaciones de clientela con la administración, quizá a causa de su capacidad para movilizar con mayor facilidad el apoyo político. El ejemplo más obvio de esta pauta es el de la agricultura, que ha logrado apuntarse triunfos notables aplicando sus relaciones de clientela en casi todos los sistemas políticos. Así, los grupos de interés que pueden integrar-

se verticalmente con los partidos políticos – a menudo los sindicatos con los partidos laborales- pueden desarrollar relaciones de parentela, incluso dentro del contexto de los sistemas políticos competitivos.¹¹⁹ Por último, los grupos que pueden considerarse descartados en los asuntos sociales normales, o que no se considera que tengan opiniones políticas diferenciadas – como las minorías raciales, los estudiantes y las mujeres-, pueden actuar por medio de relaciones ilegítimas con las burocracias, si es que pueden formar alguna relación.

LA BUROCRACIA Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos, el impacto directo de los intereses partidistas sobre la burocracia ha sido conscientemente limitado por varios instrumentos estructurales y procesales. El más importante de tales instrumentos es la institucionalización del sistema de méritos para la designación y retención de los administradores, de modo que los partidos ya no puedan imponer grandes cambios en el personal administrativo cuando cambian los partidos gobernantes. Aunque existen arreglos de patrocinio, tales arreglos son generalmente considerados en los países occidentales como prueba de la existencia de corrupción y mala administración. Este concepto del interés propio resulta menos fácil de justificar desde los años ochenta, porque varios países occidentales han empezado a politizar sus servicios civiles y a contratar asesores políticos más especializados para los ministros.^P"

A pesar de la tutela de sus antiguos amos coloniales, varios países no occidentales han mantenido o restablecido sistemas distintos del mérito para la designación de los administradores, incluso en los puestos más rutinarios y bajos. Esto se justifica en gran medida por la necesidad de unidad nacional y movilización en medio de las dificultades del desarrollo. En tales situaciones, la lealtad a la nación – o más precisamente al régimen en el poder- se considera más importante que la obtención de ciertas calificaciones en pruebas objetivas o la posesión de los diplomas requeridos. Esta práctica no es en modo alguno universal en el mundo no occidental, pero varios regímenes unipartidistas contratan sus burocracias en esta forma. Como dijera Kwame Nkrumah en relación con la administración en Ghana:

¹¹⁹ Lewis Minkin, *The Contentious Alliance: Trade Unions and the Labour Party* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1991).

¹²⁰ F. Meyers, *La politisation de l'administration* (Institut International des Sciences Administratives, Bruselas, 1985); Sir John Hoskyns, "Whitehall and Westminster: An Outsider's View", *Fiscal Studies*, 3, 1982, pp. 162-172.

Deseamos fortalecer las regulaciones y erradicar del servicio civil a los elementos desleales, aunque así padezcamos alguna dislocación temporal del servicio. Porque los funcionarios públicos desleales no son mejores que los saboteadores.t-!

En el África francófona, varios regímenes unipartidistas han tratado de utilizar el control partidista para sustituir el "individualismo egoísta" por el "socialismo patriótico". Aunque el lenguaje es menos florido, los jefes políticos de varias democracias occidentales han expresado sus deseos de crear un servicio civil "comprometido" que responda a los deseos del partido político dominante. V- Un número menor de tales países ha desarrollado los mecanismos necesarios para crear ese servicio civil políticamente leal. Hasta ahora, estos mecanismos se han mantenido dentro de los límites de la ley del servicio civil, aunque no siempre dentro de las costumbres y las pautas que antes prevalecían. Sin embargo, es evidente el potencial para el abuso y el restablecimiento del sistema de botín. En este contexto, debemos recordar que el servicio civil políticamente neutral que consideramos normal -sobre todo en las democracias angloamericanas- no tiene en realidad ni un siglo de antigüedad, mientras que el deseo de asegurar la lealtad política es mucho más antiguo y quizá mucho más intenso.

Mientras que la politización creciente del servicio civil es una disyuntiva en el contexto de una época de "política de convicción", otra opción es la disminución de los papeles políticos y de elaboración de políticas del servicio civil.¹²⁴ Si el servicio civil conserva la imagen de objetividad y neutralidad, por leal y comprometido que aparezca, quizá no sea considerado digno de confianza. Estas dudas existirían incluso en los países que se han acostumbrado por completo a un servicio civil dotado de gran poder para la formulación de políticas. Así pues, una reacción ante la necesidad percibida de mayor lealtad política en el servicio civil podría ser una aceptación mayor aún de la dicotomía tradicional de la política y la administración, por lo menos entre quienes trabajan efectivamente en el gobierno.

¹²¹ Kwame Nkrumah, *I Speak for Freedom: A Statement of African Ideology* (Praeger, Nueva York, 1961), p. 173.

¹²² William Tordoff, *Government and Politics in Africa* (Indiana University Press, Bloomington, 1993), capítulo 10.

¹²³ Hoskyns, "Whitehall and Westminster", *op. cit.*

¹²⁴ Richard Rose, "Loyalty, Voice or Exit?: Mrs. Thatcher's Challenge in the Civil Service", en Thomas Ellwein *et al.*, *Yearbook on Government and Public Administration, 1987/1988* (Nomos. Baden-Baden, 1989).

El ejemplo más obvio del uso del control partidista sobre la burocracia estatal ocurrió en la antigua Unión Soviética y otros países comunistas europeos, y continúa en China y en algunos gobiernos autoritarios de derecha. Este control se logra en gran medida mediante jerarquías dobles -una del partido y otra de la administración- que se utilizan simultáneamente para la ejecución de las políticas y para vigilar la ortodoxia política del personal.^{P>} Tal sistema de duplicación parece redundante e ineficiente a muchos analistas de las organizaciones occidentales, pero se le considera vital en los sistemas donde es importante la ortodoxia política. Como ocurre en los sistemas no occidentales del mundo subdesarrollado, el control partidista y el uso de la burocracia como mecanismos del cambio social y económico fundamental parecen ir de la mano. Allí donde la neutralidad política no es realmente aceptable, y mucho menos apreciada, muchos de los dogmas referentes a la designación no partidista no se pueden utilizar como normas para evaluar la contratación y las acciones ejecutivas de los administradores.

RESUMEN

Hemos creado un método para la clasificación y el análisis de la política de la burocracia. Partiendo de la idea de que no conviene separar la política de la administración en la vida real o en el análisis, hemos tratado de ofrecer algunos instrumentos para entender mejor cómo interviene la administración en la política y los actores políticos. Este capítulo se ha ocupado primordialmente de la relación de la administración con los grupos de presión, mostrando el grado en que estos dos actores políticos dependen el uno del otro en sus esfuerzos por forjar la política pública y sobrevivir en lo que de otro modo podría ser un ambiente político extremadamente hostil. En tres de las cuatro pautas de interacción examinadas, se desarrolló algún tipo de relación legitimadora, de modo que pudo utilizarse en la formación de las políticas una pauta estable de interacción entre el grupo y la burocracia, que es el aspecto interno de la política burocrática. A su vez, estas relaciones pudieron generar en forma directa (a través del clientelismo) o indirecta (a través de las interacciones de parentela y las legítimas) cierto apoyo para los programas y la supervivencia de la oficina burocrática en cuestión. Los grupos

¹²⁵ Rolf H. W. Theen, "Party and Bureaucracy", en Gordon B. Smith (*comp.*), *Public Policy and Administration in the Soviet Union* (Praeger, Nueva York, 1980).

de interés y las burocracias son, entonces, dos actores políticos que se necesitan recíprocamente para realizar sus propósitos respectivos de la manera más eficiente posible. Ambos operan en los límites de la respetabilidad política y necesitan aliados en sus batallas. La simbiosis que tiende a crearse entre las burocracias y los grupos de presión puede explicarse fácilmente por estas necesidades de legitimación y apoyo. La más importante de las preguntas que subsisten consiste en saber si esta relación simbiótica deberá aceptarse -como ocurre con los grupos legítimos- o imponerse en las áreas grises de la política.

Ahora nos ocuparemos de la política burocrática, más directamente ligada al poder y las políticas, antes que al acceso. Ésta es la política generada por la burocracia pública que se relaciona con otras instituciones formales del gobierno. Cada uno de estos actores institucionales tiene acceso a las arenas del conflicto político, y sus posiciones en tales arenas son más seguras que las de la burocracia. Por consiguiente, la burocracia debe observar aquí una conducta política de otro tipo, a fin de conservar su autonomía como organización y de influir sobre la política pública. En alguna forma, el papel de la burocracia llega a consistir en tener acceso al poder político legítimo, exactamente como lo debieron hacer antes los grupos de interés.

VI. LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

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

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

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

¹ Véase el capítulo v.

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

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

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

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

EL GOBIERNO BUROCRÁTICO

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

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

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

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

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

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

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

Las intenciones de las políticas: ideología de la oficina

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La disponibilidad de medios "[uncionales]"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Competencia entre las agencias

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La ocupación de los puestos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La posesión de capacidades gerenciales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶¹ Véase el capítulo III.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La prioridad otorgada a la ejecución de las políticas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resumen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LAS ESTRATEGIAS DE LA BUROCRACIA POLÍTICA

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

Los recursos de la burocracia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los recursos de las instituciones políticas

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

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

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

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

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

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

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

Estratagemas burocráticas

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

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

Planeación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los presupuestos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Organismos asesores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁷ Véase el capítulo-e.

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

Las estratagemas de los políticos

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

Instituciones presupuestarias especiales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diferenciación organizativa

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

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

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

individual del ejecutivo principal tiende a verse restringido por diversas convenciones. Por ejemplo, el equipo personal del primer ministro en el número 10 de Downing Street ha aumentado a más de 70 personas, cifra pequeña por comparación con la de la Oficina Ejecutiva del presidente, pero grande en términos históricos.¹²⁴ La tendencia a crear y diferenciar las organizaciones ha sido especialmente manifiesta en los Estados unipartidistas que afrontan la oposición o una falta de entusiasmo de la burocracia. Esta situación ha obligado a los líderes políticos de tales países a desarrollar sus propios medios de supervisión de la ejecución de los programas, o a ejecutar tales programas por sus propias organizaciones ejecutivas.

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

El personal propio

Un recurso muy importante que los líderes políticos pueden utilizar para tratar de controlar los poderes de la burocracia es el desarrollo de su propio personal y de fuentes de información independientes. Estos recursos les permiten eliminar el sesgo burocrático en la información recibida. Dichas fuentes de información independientes pueden estar institucionalizadas, como en la Oficina Ejecutiva del presidente de los Estados Unidos y en la Oficina del canciller (*Bundeskanzlersamt*) de Alemania Occidental; o pueden consistir en el uso más casual de consultores externos.¹²⁵ En ambos casos, la estrategia trata de romper el monopolio de la burocracia sobre los conocimientos. También permite que el jefe político rompa el nudo que la burocracia echa a menudo sobre la iniciación de las políticas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El gerencialismo

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

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

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

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

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

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

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

El gobierno dirigido por los clientes

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

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

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

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

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

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

El control del personal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El partido

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

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

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

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

Los militares

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

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

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

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

RESUMEN

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

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

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

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

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

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

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

VII. EL PAGO DEL GOBIERNO: EL PROCESO PRESUPUESTARIO

ES POSIBLE que el proceso político más importante, entre los que afectan a la burocracia pública, sea la determinación de los presupuestos públicos. Para que una agencia administrativa realice cualquiera de sus tareas encomendadas, o todas ellas, requerirá un abasto de recursos adecuado. Además de la necesidad instrumental de autoridad para gastar, hay una razón más afectiva para desear el éxito presupuestario. El monto de los fondos asignados es un medio para que las agencias burocráticas demuestren su fuerza política y su importancia ante el resto del sistema político. Por otra parte, sin embargo, el proceso presupuestario podría ser la arena donde los funcionarios políticos demuestren su poder y su preocupación por el contribuyente típico limitando la suma asignada al sector público y en particular a los programas gubernamentales menos populares. Ya que el gobierno experimenta presiones crecientes para prestar servicios y frenar o reducir sus costos, el proceso presupuestario se ha convertido en un campo de batalla decisivo que determina las perspectivas de cualquier agencia gubernamental, las de los funcionarios elegidos y las de muchos ciudadanos en lo tocante a una vida adecuada y al éxito de la economía entera.

LAS CUESTIONES BÁSICAS

Cuando se piensa en el proceso de presupuestación en el contexto internacional, deben considerarse varias cuestiones básicas. Estas cuestiones surgen en todos los sistemas políticos, pero la forma en que se las responda variará de acuerdo con diversas características políticas, sociales y económicas de las naciones individuales. Además, en virtud de que todos los países del mundo están afrontando muchas de las mismas restricciones presupuestarias, el mundo podrá servir como un laboratorio útil para entender las posibilidades del control del gasto público mediante innovadores mecanismos y procedimientos presupuestados. Sin embargo, debemos tener presente que las lecciones aprendidas en un país no siempre pueden trasladarse directamente a otro sistema político o social.'

¹ Richard Rose, *Lesson Drawing in Public Policy* (Chatham House, Chatham, NJ. 1993).

La macro-asignación

En el proceso de la presupuestación está implícito el problema de la asignación de recursos, y la primera forma de la asignación que debemos considerar es la asignación de las actividades económicas entre el sector público y el sector privado de la economía. El gobierno debe decidir cuánto está dispuesto a gravar a sus ciudadanos, y cuánto puede gravar, a fin de proveer beneficios a través del gasto público. En los países industrializados, estas decisiones producen sectores públicos (medidos en términos de las recaudaciones de impuestos) que fluctúan entre más de 52% del producto interno bruto (PIE) (Holanda) y sólo 14% (Japón).² A pesar de la importancia de esta decisión para la gerencia económica y la naturaleza general de los programas públicos de un país, varios factores limitan la capacidad de los gobiernos para tomar decisiones definitivas acerca del tamaño del gobierno, de modo que debemos tenerlos presentes cuando tratemos de entender cómo deciden gastar dinero los gobiernos.

El primer problema que afronta un gobierno cuando trata de controlar el tamaño de su sector público es que el gasto público no es tan fácil de controlar como suponen muchos críticos. En 1988, por ejemplo, más de 77% del gasto federal de los Estados Unidos se consideraba incontrolable en cualquier año fiscal.³ Los programas que integran el gasto de 800000 millones de dólares son primordialmente programas de autorización tales como la Seguridad Social, el Medicare y la compensación del desempleo, cuyos niveles de gasto se determinan tanto por las condiciones demográficas y económicas como por las decisiones respecto a las políticas. Un componente cada vez mayor de los gastos incontrolables es el del interés sobre la deuda pública, el cual debe pagarse para que los inversionistas no pierdan la confianza en el sistema económico de los Estados Unidos. La mayoría de los demás países industrializados tienen proporciones de gastos incontrolables aún mayores que la proporción de los Estados Unidos, en virtud de la mayor escala de sus programas sociales y, por otro lado, de sus presupuestos de defensa más pequeños. En el Reino Unido se estima que los gastos incontrolables constituyen 81% del presupuesto, mientras que Suecia tiene una cifra de 84%. Un funcionario del gobierno sueco dijo en cierta ocasión que

² Fondo Monetario Internacional. *Government Financial Statistics Yearbook* (autor, Washington, DC, anual).

³ Oficina de Administración y Presupuesto, *Budget of the United States, FY 1989* (US Government Printing Office, Washington, De, 1988).

sólo 2% del presupuesto no se veía afectado en alguna medida por los cambios automáticos.^t

Así como el numerador de la fracción determinante del tamaño relativo del sector público puede no ser controlable, el denominador tampoco es fácilmente controlable. Los gobiernos han tomado el control de la economía como una función crucial desde fines de la segunda Guerra Mundial por lo menos, pero a pesar de los éxitos alcanzados en los años cincuenta y sesenta, no parecen capaces de producir el crecimiento económico sostenido que desearían. Las mejores asignaciones presupuestarias y los mejores cálculos pueden arruinarse ante las fluctuaciones de la economía. Los gobiernos invierten mucho tiempo y esfuerzo tratando de pronosticar el estado futuro de sus economías, pero a menudo fracasan miserablemente en tal intento. Este fracaso se debe en parte a la extensión del periodo para el que debe hacerse la estimación —el proceso presupuestario se inicia a veces 18 meses antes de la ejecución del presupuesto—, y en parte al conocimiento todavía inadecuado de la dinámica económica en las economías industrializadas.⁵ Muchos gobiernos tienen interés en presentar a sus ciudadanos pronósticos demasiado optimistas. Tales pronósticos no sólo les permiten aparecer dotados de una política económica exitosa (por lo menos hasta que aparezcan las cifras reales), sino que también les permiten gastar más sin aumentar el déficit presupuestario. El cuadro VII1 nos da una idea de la magnitud del error que puede deslizarse en los pronósticos. Incluso en las economías socialistas, donde se supone que existe un control sobre los elementos principales de la economía, hay todavía dificultades para pronosticar el estado de la economía más allá de unos cuantos meses.^s Los problemas del pronóstico presupuestario son especialmente graves para los gobiernos del Tercer Mundo, sobre todo aquellos que dependen en gran medida de la producción de bienes primarios.⁷

⁴ Björn Ericksson, "Sweden's Budget System in a Changing World", *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, pp. 64-80.

^s Véase Howard A. Franck, "Expenditure Forecasting", y William Earle Klay, "Revenue Forecasting: a Learning Perspective", en Jack Rabin (comp.), *Handbook of Public Budgeting* (Marce! Dekker, Nueva York, 1992).

⁶ Rudolph G. Penner, "Forecasting Budget Totals; Why Can't We Get It Right?", en Michael J. Boskin y Aaron Wildavsky (comp.), *The Federal Budget: Economics and Politics* (Institute of Contemporary Studies, San Francisco, 1982).

⁷ Eddy Omolehinwa y Emery M. Roe, "Boom and Bust Budgeting: Repetitive Processes in Nigeria, Kenya and Ghana", *Public Budgeting and Finance* 9, 1989, pp. 43-65; Naomi Caiden, "Unanswered Questions: Planning and Budgeting in Poor Countries Revisited", en Ali Farazmand (comp.), *Handbook of Comparative and Development Administration* (Marce! Dekker, Nueva York, 1991).

CUADRO VII.1. *Precisión en el pronóstico del crecimiento económico*

Año	Suecia		Estados Unidos	
	Pronóstico	Real	Pronóstico	Real
1992	-0.7	1.1	2.7	2.0
1991	-0.6	-1.4	3.4	-1.2
1990	1.1	0.3	3.5	2.6
1989	2.2	2.1	3.4	2.8
1988	3.2	2.3	2.2	2.5
1987	2.2	1.8	4.0	3.8
1986	1.6	1.7	4.0	3.2
1985	2.1	2.2	4.0	2.1
1984	2.6	3.4	5.6	2.7
1983	1.5	1.9	6.1	6.4
1982	1.0	0.08	-1.2	-1.7
1981	0.7	-0.8	2.8	1.9
1980	3.6	1.8	-0.6	-0.2
1975	3.0	0.9	-3.3	-1.1
1973	2.5	1.5	6.75	5.2

FUENTES: Ministerio de Finanzas, *The Swedish Budget* (Almanna Forlaget, Estocolmo, publicación anual); Oficina de Administración y Presupuesto, *Budget of the United States Government* (U. S. Government Printing Office, Washington, De, publicación anual); Oficina del Censo, *Statistical Abstract of the United States* (U. S. Government Printing Office, Washington, DC, publicación anual).

Otro factor que limita la eficiencia de las macro-asignaciones es el sencillo hecho de que casi invariablemente existe más de un nivel del gobierno que interviene al fijar el monto del gasto del sector público, sobre todo en los sistemas políticos federales donde los gobiernos subnacionales tienen un grado considerable de autonomía fiscal. Por ejemplo, los gobiernos estatales de los Estados Unidos toman sus decisiones de recaudaciones y gastos con casi total independencia del gobierno federal, de modo que el impacto principal de las prioridades del gasto federal se hace sentir en los efectos estimulantes de las aportaciones pareadas." Varios gobiernos centrales de sistemas federales han considerado inaceptable este grado de la autonomía fiscal y han creado mecanismos para coordinar mejor el gasto a todos los niveles del gobierno (véase más adelante, p. 436).

⁸ Edward Gramlich, "Intergovernmental Grants: A Review of the Literature", en Wallace E. Oates (comp.), *The Political Economy of Fiscal Federalism* (D. C. Heath, Lexington, MA, 1977), pp. 217-237.

Por último, para la mayoría de los actores que intervienen en el proceso presupuestario, la razón del gasto público a los recursos económicos disponibles no es la consideración primordial de su comportamiento presupuestario. Para las agencias de gasto, ya sea que administren programas "incontrolables" o no, la consideración primordial es su propio éxito o lo que puedan extraer de la concentración central de recursos." En términos conductistas, esto significa que las agencias del gasto se coaligan para oponerse a los intentos de control de los gastos por los ministros de finanzas y/o el principal ejecutivo político. Si su éxito colectivo en la obtención de recursos significa que aumentará la razón de los gastos del PNB, ese no es su problema, siempre es el programa de la otra oficina el que debe reducirse o terminarse. Este problema no se confina a quienes participan en el gobierno. No sólo quienes participan en el proceso presupuestario piensan en lo que puedan extraer del proceso presupuestario, sino que la mayoría de los ciudadanos y de los grupos de interés lo hacen también. Los ciudadanos de la mayoría de los países tienden a asumir posturas esquizofrénicas acerca del presupuesto público: se oponen a los impuestos pero desean más gastos públicos, en especial aquellos que los favorezcan directamente.¹⁰ En tal medio político resulta difícil para cualquier político, aunque realmente quisiera hacerlo, limitar los gastos, sobre todo para los programas defendidos por grupos de clientelas poderosas. En efecto, la mayoría de los políticos en general tienen más que ganar gastando que limitando los gastos.

La micro-asignación

La última observación acerca de la macro-asignación nos trae a la etapa del proceso presupuestario, llamada aquí micro-asignación, donde deben tomarse decisiones entre el enorme número de programas rivales del gobierno, cada uno de los cuales se considera especialmente meritorio al mismo tiempo que compite con todos los demás programas por el limitado financiamiento total. La separación de estas decisiones de la macro-asignación puede ser artificial, porque las restricciones impuestas al financiamiento de cualquier agencia particular dependen por lo menos en parte del deseo de quienes controlan las funciones de gerencia económica del gobierno de lle-

⁹ Jergen Grennegård Christensen, "Hierarchical and Contractual Approaches to Budgetary Reform", *Journal of Theoretical Politics*, 4, 1992. pp. 67-91.

¹⁰ David O. Sears y Jack Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California*, edición ampliada (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1985).

var el presupuesto total a cierto nivel particular. Cuando ese nivel de gasto es bajo, por comparación con los niveles anteriores del gasto y de la inflación, los programas que tengan menos elementos incontrolables serán objeto de reducciones desproporcionadas. Esto ha venido ocurriendo ya en países tales como los Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá e incluso Suecia, que han estado tratando de frenar el gasto público. Los elementos discrecionales del gasto público, en particular en programas distintos de la defensa, ya han sido recortados muy drásticamente. Por ejemplo, en los Estados Unidos ha aumentado el elemento incontrolable del presupuesto, de 72 hasta 77% del total de los gastos federales, entre 1980 y 1992.¹¹ En Suecia se estima que la cifra comparable es un aumento de 82 a más de 91%.¹²

Es en el nivel de la micro-asignación donde ocurre la mayor parte de la política burocrática de la presupuestación. Es en este nivel que las prioridades de líderes políticos individuales interactúan para producir la asignación de recursos dentro del gobierno. A pesar de la enorme tarea de ensamblar el presupuesto público en cualquier jurisdicción del sector público moderno, se tiende a considerar la presupuestación como un proceso racional que produce una asignación de recursos correspondiente a las preferencias políticas del público, o por lo menos a las preferencias de sus funcionarios elegidos. Pero diversos obstáculos impiden que el proceso alcance su meta de una asignación óptima de las recaudaciones públicas.

Uno de los factores principales que afectan la racionalidad de la asignación es la desagregación del proceso presupuestario en segmentos aislados. Con frecuencia, ciertos comités o secciones especiales de las organizaciones encargadas de la revisión presupuestaria realizan los análisis principales y toman las decisiones más importantes acerca de las asignaciones presupuestarias. En los Estados Unidos, por ejemplo, las decisiones más importantes acerca del presupuesto en el Congreso se toman en subcomités del comité de asignaciones, y cada uno de estos subcomités tiene su propia percepción de las prioridades nacionales. En Canadá, el sistema de "sobre" de la presupuestación (véase más adelante, pp. 428-429) otorgaba un poder considerable a la docena de "comités de prioridades" que asignan

¹¹ El gobierno federal de los Estados Unidos ha cambiado su clasificación, de "incontrolable" a "obligatorio". Estas cifras son estimaciones que tratan de aplicar la clasificación anterior. Véase *Budget of the United States, FY1993* (Government Printing Office, Washington, OC, 1992).

¹² Estimación del autor, basada en *The Swedish. Budget* (Ministerio de Finanzas. Estocolmo. anual).

¹³ Véase una buena crítica en Peter Seif, *Government by the Market: The Politics of Public Choice* (Westview, Boulder, CA, 1993).

los fondos entre programas rivales dentro de sus áreas y cuyas decisiones tienden a dominar la determinación final de los gastos." También en Suecia, con la asignación de recursos entre las juntas *istyrelsen* de un ministerio, el proceso asigna bloques de gastos pre-determinados en lugar de tratar de comparar el valor marginal del gasto entre las diversas funciones.

Es sólo en un ministerio financiero encargado de la preparación de un presupuesto global, o en la reunión del gabinete de gobierno, donde todo el presupuesto está a discusión (por lo menos en teoría), donde pueden hacerse consideraciones detalladas de las prioridades rivales. Incluso en tales ambientes, el resultado podría determinarse por las deliberaciones de equipos o por las personalidades de unos cuantos miembros dominantes del gabinete, de modo que la confrontación sistemática de todos los diversos usos de los fondos públicos no llega a ocurrir. La contemplación de todo el presupuesto que asciende a miles de millones de dólares puede ser demasiado para cualquier conjunto de jefes políticos, sobre todo tomando en cuenta sus otras ocupaciones tan numerosas.

Otro factor crucial que afecta la consideración de las alternativas presupuestarias, y que empuja hacia resultados incrementales, es el *statu qua*. La gran magnitud del presupuesto en un gobierno moderno dificulta que cualquier legislatura —o incluso una organización experta en el análisis presupuestario como la Oficina de Administración y Presupuesto, la Secretaría de la Junta de la Tesorería o un ministerio de Hacienda— haga análisis extensos de las muchas pautas de gasto posibles. En consecuencia, se tiende a aceptar la asignación del año anterior como un dato, examinando primordialmente los cambios marginales de tal asignación. Este resultado incremental está explícitamente inscrito en el proceso presupuestario francés, donde se aceptan los rubros contenidos en los *services votes*, a menos que haya un cuestionamiento explícito, y sólo se someten a un escrutinio detallado los renglones nuevos (*mesures nouvelles*).>

También se tiende a aceptar no sólo la distribución de los gastos existentes sino también la tasa de crecimiento del presupuesto. Los datos indican que las agencias conservan las mismas tasas de crecimiento de sus asignaciones presupuestarias año tras año. Esta tasa de crecimiento no sería la misma en todas las agencias —en algunos

¹⁴ Rick Van Loan, "The Policy and Expenditure Management System in the Federal Government: The First Three Years", *Canadian Public Administration*, 26, 1983, pp. 255-285.

¹⁵ Guy Lord, *The French Budgetary Process* (University of California Press, Berkeley, 1973); R. de la Geniere, *Le budget* (Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, París, 1976).

casos podría haber diferencias significativas-, pero para cada agencia hay una tasa de incremento por encima de la base aceptada. lo que hace aumentar el presupuesto año tras año. Muchas de las innovaciones del proceso presupuestario (véase más adelante, pp. 415-426) se han propuesto con el propósito explícito de rectificar el incrementalismo en la presupuestación.

Las burocracias rivales

El anterior análisis del proceso de asignación de la facultad de gastar indica otra característica importante del proceso presupuestario: la presupuestación, más que ninguna otra área del proceso de las políticas, impone un conflicto entre las oficinas centrales de equipo y las oficinas de línea. Schick examina estos conflictos en términos de las demandas rivales de "reclamantes" y "conservadores". Oficinas centrales tales como la Oficina de Administración y Presupuesto en los Estados Unidos, la Tesorería de Su Majestad en el Reino Unido, o el ministerio de Hacienda en varios otros países, son conservadoras. Su tarea es elaborar el presupuesto y, en el proceso, desarrollar un interés de propietarios en la protección del erario. Pero estas oficinas, a pesar de su lugar central y su relación estrecha con el ejecutivo principal, están en posibilidad de ser "asaltadas" por los reclamantes: las oficinas del gasto!" Esto ocurre sobre todo en el gobierno de gabinete, donde los ministros del gasto y los de finanzas deben sentarse juntos en las reuniones del órgano político que toma las decisiones presupuestarias, y el ministro de finanzas podría ser apoyado sólo por el primer ministro, si acaso.

De nuevo, aunque quizá nos gustaría que estas decisiones se tomaran sobre una base racional, las decisiones discutidas por burocracias rivales sobre el presupuesto son esencialmente políticas, y cada banco dispone de varias armas importantes. Las oficinas centrales y sus ministros tienen la ventaja de estar directamente conectados con el líder del ejecutivo, y con frecuencia se considera a los ministros de finanzas como viceprimeros ministros!" Esta asociación con la autoridad política hace más difícil que las agencias del gasto se opon-

¹⁶ Por lo que toca a la definición y la importancia de las agencias centrales, véase Colin Campbell y George Szabrowski, *The Superbureacrats: Structure and Behaviour of Central Agencies* (Macmillan of Canada, Toronto, 1979).

¹⁷ Hugh Hedo y Aaron Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (University of California Press, Berkeley, 1974), p. 160.

¹⁸ Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany; The Executive at Work*. 2a. ed. (Pergamon, Oxford, 1983), p. 113.

gan a sus decisiones; las oficinas centrales pueden ser capaces de tomar a discreción algunas decisiones, o -como en el caso de Alemania Occidental- podrían requerirse circunstancias especiales en el gabinete para revocar las decisiones del ministro de Finanzas. De igual modo, el ministro de Hacienda de Suecia puede decidir que no se enviará una petición de opinión!" a ciertos grupos de interés cuando esté claro que sólo quieren gastar más dinero. El ministro de Hacienda de Finlandia puede decidir por su cuenta que no gastará dinero o no llenará ciertos puestos si las circunstancias financieras parecen requerir mayor frugalidad.s? Además, las agencias financieras en el centro del gobierno están especializadas y pueden dedicar todas sus energías a las cuestiones presupuestarias, mientras que las agencias del gasto y sus ministros tienen muchas otras responsabilidades; y aunque el presupuesto es importante para ellos, sólo es una entre muchas consideraciones importantes.

Por otra parte, las oficinas del gasto tienen una ventaja política por cuanto proveen servicios directamente a los ciudadanos, de modo que tienen electores que las apoyan en su búsqueda de más dinero. Además, los electores de las oficinas son electores de los funcionarios elegidos, de modo que las oficinas pueden hacer apelaciones políticas por encima de las oficinas financieras centrales y quizá aun por encima del ejecutivo en jefe. Por último, las oficinas administrativas controlan cierta información y son capaces de engañar a los controladores centrales del presupuesto acerca del costo verdadero de la prestación de ciertos servicios.t' Las agencias centrales pueden verse en la posición de intercambiar dinero por información, a fin de administrar mejor la economía nacional. En este caso, el papel de macrogerencia de las oficinas financieras centrales podría interferir con su papel de microgerencia.

El éxito relativo de los dos conjuntos de burocracias depende de factores de situación y de sus propios poderes relativos en el proceso político. Un factor obvio es el de la economía. Las épocas de inseguridad económica benefician a los gerentes financieros centrales en su continua búsqueda de una restricción presupuestaria. Este poder se fortalece cuando agentes financieros tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o bancos extranjeros amenazan con exigir el pago de los préstamos realizados. Las decisiones presupuestarias

¹⁹ Véase capítulo IV.

²⁰ Pertti Ahonen y Esa Tamrnelin, "Muddling Through, Too: Evaluative Auditing of Budgeting in Finland", en Andrew Gray, Bill Jenkins y Bob Segsworth (comps.). *Budgeting, Auditing and Evaluation* (Transaction Books, Nueva Brunswick, NH. 1993).

²¹ Éste es un argumento central en WiUiam Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (AldineAtherton, Chicago, 1971).

de muchos países menos desarrollados a menudo dependen de las decisiones tomadas por las organizaciones internacionales. F El FMI Y otros agentes internacionales, incluidos los actores privados, son cada vez más importantes, incluso en las economías muy desarrolladas. Por otra parte, la idea de necesidades específicas de gastos, como necesidad de incrementar el gasto e infraestructura económica o en salud, favorecerá a la oficina en cuestión. Pocos ministros del gasto estarían dispuestos a sacrificar sus propios gastos para financiar la expansión de otro ministro; en consecuencia; si un ministerio puede ganar un financiamiento adicional para una necesidad especial, es probable que aumente todo el nivel del gasto.

Por último, la introducción de algunas innovaciones presupuestarias podría dotar a las oficinas financieras de ciertas armas -una de las cuales es la complejidad y oscuridad del método mismo- con las que podrían controlar a los ministerios del gasto. Sin embargo, el poder de estos instrumentos suele exagerarse; la técnica es un complemento de la política, no un sustituto. P

La importancia de los recursos

Uno de los factores más importantes que afectan el estilo de la presupuestación de un país es el clima económico dentro del cual se forma el presupuesto. Wildavsky sostuvo que son cruciales dos factores económicos en la determinación del estilo de la presupuestación: la riqueza y la previsibilidad.>' La riqueza se explica por sí sola, pero el concepto de la previsibilidad podría requerir alguna explicación. Ya hemos discutido las dificultades que tienen incluso los países ricos, industrializados, para pronosticar sus ingresos y gastos. Estas dificultades son mayores aún para los países del Tercer Mundo cuyas economías están sujetas a grandes fluctuaciones provocadas por el estado del tiempo, los cambios ocurridos en la economía internacional y los cambios políticos y económicos internos. El ejecutivo en jefe de un país industrializado podría ver alterados y hasta destruidos sus planes y cálculos por los cambios ocurridos en el ambiente internacional.

En el análisis que hace Wildavsky del impacto del ambiente sobre

²² Caiden, "Unanswered Questions", *op. cit.*

²³ Véase Peter S. Cleaves, *Bureaucratic Politics and Administration in Chile* (University of California Press, Berkeley, 1974), pp. 316-318.

²⁴ Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process*, 2a. ed. (Transaction Books, Nueva Brunswick, NJ, 1986), pp. 14-20.

el comportamiento del presupuesto, las naciones prósperas que tienen ingresos y gastos seguros tienden a tener una presupuestación incremental. Esto indica la existencia de un proceso político estable en el que el gobierno puede financiar sus compromisos con una necesidad mínima de hacer elecciones difíciles entre prioridades de gasto rivales. En el otro extremo de la gama presupuestaria, los países pobres de ingresos inciertos realizan una presupuestación repetitiva y por necesidad construyen una sucesión de presupuestos durante un año fiscal a fin de ajustarse a las condiciones cambiantes. Los sistemas políticos que son relativamente pobres pero pueden pronosticar correctamente sus ingresos por un año practican la "presupuestación por recaudación". Estos países gastan lo que pueden recaudar -ni más ni menos-, pero carecen del tipo de pautas de cambio previsible, incrementales, que caracterizan a los sistemas políticos más prósperos. Por último, los sistemas presupuestarios ricos pero inciertos alternan entre la presupuestación incremental y la repetitiva como reflejo de la inestabilidad política, o sus incapacidades administrativas los llevan a la presupuestación suplementaria. En esta última forma, el documento presupuestario básico permanece vigente, pero se añaden suplementos a lo largo del año fiscal, a medida que se aclaran las cifras de ingresos y gastos.

Cuando Wildavsky presentó originalmente este argumento, se suponía que los países industrializados como los Estados Unidos y el Reino Unido tendrían procesos presupuestarios incrementales. Sin embargo, menos de un año después de la publicación del libro, las condiciones económicas habían obligado al Reino Unido a expedir tres presupuestos en un solo año, siguiendo así la pauta de un país pobre e incierto. Los Estados Unidos habían empezado también a practicar la presupuestación repetitiva o suplementaria, algo insólito antes del inicio de las dificultades económicas a mediados de los años setenta. Esta pauta se ha vuelto especialmente pronunciada a fines de los años ochenta, de modo que todo el plan del gasto anual se aprobaba varios meses después de la iniciación oficial del año fiscal en forma de una resolución y no de leyes de apropiaciones, y las apropiaciones se convirtieron en un elemento cada vez más importante del total del gasto federal. Aunque algunos de los problemas del presupuesto federal son internos y políticos, la creciente dificultad de elaborar el presupuesto federal refleja el impacto del imprevisible ambiente internacional sobre la política interna.^s

²⁵ James D. Savage, *Balanced Budgets and American Politics* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1988).

EL INCREMENTALISMO EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

La tipología de Wildavsky postula que el incrementalismo es peculiar del ambiente presupuestario de unos cuantos países prósperos. Sin embargo, a pesar de las condiciones especiales en las que surge el incrementalismo, se ha convertido en una especie de descripción típica del proceso presupuestario para todos los países. Incluso en los países que no pertenecen al grupo de las naciones incrementalistas de la tipología de Wildavsky, las presiones ejercidas en favor del incrementalismo en la elaboración de los presupuestos podrían superar la relativa pobreza o imprevisibilidad de un ambiente presupuestario particular. El propio proceso de presupuestación parece empujar hacia resultados incrementalistas incluso en un ambiente económico que parecería recomendar un "decrementalismo racional".²⁶ Esta sección examinará algunas de las presiones en favor del incrementalismo en la presupuestación; las dos secciones siguientes examinarán los diversos mecanismos por los que los sistemas políticos pretenden manejar tales presiones, tratando de alcanzar resultados más objetivamente adecuados a condiciones sociales y económicas cambiantes.

La naturaleza del incrementalismo

El incrementalismo es un concepto descriptivo y prescriptivo a la vez. Desde el punto de vista descriptivo, se refiere a las pautas de cambio observadas en los presupuestos y otros resultados del proceso de las políticas donde tales resultados aumentan en una forma estable y previsible. Por ejemplo, en una importante obra empírica sobre el incrementalismo, Davis, Dempster y Wildavsky analizaron los cambios ocurridos en las asignaciones de diversas agencias al nivel federal de los Estados Unidos.²⁷ Descubrieron estos autores que la mayoría de los cambios ocurridos en las asignaciones podrían describirse como simples funciones lineales de los gastos del año precedente. En los datos examinados en esta obra se observa una tendencia marcada del Congreso a asignar los-mismos *incrementos* porcentuales al presupuesto de una agencia año tras año. Aunque

²⁶ Daniel Tarschys, "Rational Decremental Budgeting", *Policy Sciences* 14, 1981, pp. 49-58; "Curbing Public Expenditures: Current Trends", *Journal of Public Policy*, 5, 1985, pp. 23-67.

²⁷ Otto A. Davis, M. A. H. Dempster y Aaron Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process", *American Political Science Review*, 60, 1969, pp. 529-547.

había diferencias significativas en los incrementos porcentuales asignados a diferentes agencias, para cada agencia era estable el incremento. En suma, este organismo legislativo (al igual que muchos otros que se han estudiado) tendía a asignar el dinero de acuerdo con reglas de decisión simples y estables.

Desde el punto de vista prescriptivo, esta estabilidad y previsibilidad de las decisiones es considerada positivamente por los incrementalistas. Simplifica la planeación de las agencias y reduce la carga de la toma de decisiones para el organismo legislativo. Las legislaturas pueden minimizar sus costos de la toma de decisiones y concentrarse en los casos excepcionales y no en las decisiones más ordinarias. Más importante aún: se sostiene que los esfuerzos que se hagan para alcanzar un enfoque más comprensivo (sinóptico) en la toma de decisiones no necesariamente producirían mejores decisiones porque se carece de información acerca del futuro y no hay un entendimiento adecuado de los problemas sociales y económicos de que se ocupa el presupuesto público.^s Además, los grandes alejamientos del *statu quo* presupuestario pueden ser irreversibles sin grandes gastos. Por lo tanto, dirían los incrementalistas, el enfoque más racional de otros tipos de la toma de decisiones para la presupuestación consiste en alejarse relativamente poco del *statu qua*, supervisar los efectos de esas políticas nuevas, y luego ajustar las políticas en la futura toma de decisiones. Si hacemos otra cosa, correremos el riesgo de cometer grandes errores, aunque el incrementalismo mismo podría perpetuar los errores pequeños.^{s?}

Críticas al incrementalismo

Las críticas contra el incrementalismo también se han dirigido a sus características descriptivas y prescriptivas. El grado de incrementalismo encontrado en los presupuestos parece relacionarse con el nivel de agregación en el que se mueve el investigador: cuanto más grande sea el programa o la organización, más incrementales aparecen los resultados. Varían mucho los niveles de las asignaciones de los programas, ya que algunos empiezan y otros terminan.^P Los

²⁸ William Ascher, *Forecasting: An Appraisal [or Policy Makers and Planners]* (Johns Hopkins Press, Baltimore, 1978); Stephen H. Linder y B. Guy Peters, "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*, 4, 1984, pp. 237-259.

²⁹ Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (University of Chicago Press, Chicago, 1982).

³⁰ P. B. Natchez y I. C. Bupp, "Policy and Priority in the Budgetary Process", *American Political Science Review*, 67, 1973, pp. 951-963.

críticos señalan también que el enfoque incrementalista podría ser muy adecuado para explicar o describir los cambios ocurridos en la mayoría de los programas durante la mayor parte de los años, pero tal enfoque no ofrece ningún mecanismo que explique los cambios ocurridos en los incrementos porcentuales otorgados a una agencia a través del tiempo, o las diferencias observadas en los incrementos porcentuales asignados cada año a diferentes agencias. En su obra posterior, Davis, Dempster y Wildavsky señalaron la importancia de los hechos que alteran la estabilidad de los sistemas incrementales de toma de decisiones."

Por lo que toca a la prescripción, se ha sostenido que el enfoque incrementalista para la toma de decisiones tiende a institucionalizar el *statu quo* y a frenar el pensamiento creativo acerca de los usos posibles de recursos escasos. Esto ocurre sobre todo durante un periodo en el que el decrementalismo es más apropiado que el incrementalismo. Es decir, el enfoque utilizado con frecuencia para reducir los presupuestos consiste en aplicar el mismo porcentaje de reducción a todos los programas. El resultado puede ser insignificante para un programa grande, pero será la terminación efectiva de un programa pequeño. V Esto no es un incrementalismo propiamente dicho, pero tiene la misma lógica que ha caracterizado al incrementalismo: la minimización de los costos de las decisiones. Por tanto, se argumenta que hay necesidad de un enfoque más comprensivamente racional para los problemas de la asignación de recursos gubernamentales. Además, sus críticos señalan que las decisiones incrementales no son inevitablemente reversibles, porque la expansión de un programa podría añadir clientes que esperan seguir recibiendo beneficios. f Cuanto más frecuentes sean los ajustes incrementales de un programa, más probable es que el programa continúe, porque cada cambio pequeño puede constituir un voto de confianza para la validez fundamental del programa.

Las presiones en favor del incrementalismo

Dos factores fundamentales del proceso presupuestario operan en favor de los resultados incrementales. El primero es la gran magni-

³¹ Otto A. Davis, M. A. H. Dempster y Aaron Wildavsky, "Toward a Predictive Theory of Government Budgeting", *British Journal of Political Science*, 4, 1974, pp. 419-452.

³² Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (University of Chicago Press, Chicago, 1982).

³³ Véase Brian W. Hogwood y B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Wheatsheaf, Brighton, 1983).

tud del proceso mismo. El presupuesto público típico de los países industrializados involucra la toma de decisiones que asignan entre un tercio y la mitad del total de bienes y servicios de una economía. En los Estados Unidos, el presupuesto federal es "sólo" 23% del Producto Nacional Bruto (PNB), y todavía involucra la asignación de cerca de 1100 millones de dólares entre cientos de programas. Las decisiones de gastar todo este dinero deben tomarse en un tiempo relativamente breve, bajo gran presión política. Por consiguiente, se observa una tendencia a aceptar la distribución existente de los gastos como algo dado, concentrándose, en consecuencia, tanto el tiempo como la atención, en las desviaciones de las pautas existentes, que son relativamente pocas. El proceso presupuestario francés institucionaliza esta distinción de tal modo que las *mesures nouvelles* son objeto de un escrutinio intenso, mientras que los *services votés* casi ni se examinan. El proceso presupuestario de los Estados Unidos al nivel federal, mediante la utilización del Presupuesto del Servicio, también usa informalmente esta distinción. El Congreso puede ver sólo cuánto necesita gastar para mantener un nivel de servicios constante y luego construye sobre esa base. Así, en virtud de que no se dispone del tiempo ni del equipo analítico requerido para una revisión completa anual del presupuesto, los legisladores aceptan el presupuesto existente y aplican reglas sencillas para desviarse de esa pauta, como la estabilidad de los cambios porcentuales constantes.

Los efectos del gran tamaño del presupuesto público se manifiestan en lo que se ha llamado la "ley de la trivialidad". El tamaño del presupuesto es ahora tan grande que el miembro típico de un organismo legislativo encargado de aplicar el poder del bolsillo para controlar al ejecutivo no puede comprender realmente las cantidades de dinero que se están gastando. Por lo tanto, el legislador típico concentra su tiempo y su esfuerzo en los renglones de una magnitud tal que él pueda comprender -por ejemplo, unos cuantos miles de dólares, de libras o de francos para contratar un técnico adicional-, y permite que los gastos de millones o miles de millones se aprueben con escasa o ninguna consideración o debate. Mientras los cambios porcentuales parezcan razonables, la legislatura tenderá a aprobar las propuestas de gastos.

La segunda característica del proceso presupuestario que ayuda a producir soluciones incrementales es la naturaleza secuencial y repetitiva de la presupuestación. Un presupuesto nuevo debe crearse

³⁴ Véase Gisli Blondal, "Balancing the Budget: Budgetary Practices and Fiscal Policy Issues in Iceland", *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, p. 55.

cada año, a veces con aún mayor frecuencia. En consecuencia, tanto los administradores como los legisladores que intervienen en el proceso suponen a veces que los errores cometidos en un año podrán corregirse en los años siguientes. Además, los actores que participan en la elaboración del presupuesto -burócratas, legisladores y analistas- suelen conservar sus puestos durante largos periodos. Esto es cierto sobre todo cuando, al revés de lo que OCUIE en los Estados Unidos, un cambio en el gobierno exige muy pocos cambios entre los responsables de la elaboración del presupuesto, o cuando una agencia central dotada de un equipo permanente y experto domina el proceso presupuestario, como OCUIE por ejemplo en la Tesorería del Reino Unido." La larga permanencia de los actores principales de la presupuestación les da la oportunidad de desarrollar un acomodo entre ellos mismos y de forjar el presupuesto en la forma que les parezca aceptable. En consecuencia, todo lo que tienen que hacer sobre una base anual son ajustes marginales a la pauta aceptada.

Quienes deseen alejarse considerablemente de las pautas existentes tendrán varios grandes incentivos para adoptar estrategias cautelosas. Deberán estar conscientes de que están participando en un "juego" a largo plazo, y que los ajustes lentos son mucho más probables que los cambios repentinos de las prioridades presupuestarias. Además, todos los actores deberán jugar al "juego de la confianza" y ganarse la confianza y el respeto de todos los participantes en el proceso presupuestario para obtener efectivamente lo que desean. Este comportamiento cauteloso y conservador al hacer el presupuesto causa gran frustración entre quienes llegan a un cargo político con ideas y prioridades nuevas y esperan producir de la noche a la mañana un cambio en el presupuesto.

Además de los factores fundamentales que empujan hacia los resultados incrementales en el proceso presupuestario, otros factores técnicos tienen el mismo impacto. Uno es que muchos gastos públicos están ahora indexados o automáticamente ajustados por la inflación.³⁷ Este procedimiento es especialmente común en los programas sociales tales como el de la Seguridad Social, pero en algunos países se han indexado también los sueldos y salarios del sector público. Cuando hay compromisos legales de mantener los gastos en línea con los in-

³⁵ Brian W. Hogwood, *From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy in Britain* (Oxford University Press, Oxford, 1987), pp. 129-151.

³⁶ Hedo y Wildavsky, *Private Government*, *op. cit.*

³⁷ R. Kent Weaver, *Automatic Government: The Politics of Indexation* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1988).

³⁸ Esta práctica ha sido eliminada en la mayoría de los países en respuesta a la necesidad de controlar el gasto gubernamental. Esto ocurre incluso en Italia, donde la *scala*

crementos de los precios, o los salarios en línea con los del sector privado, el gobierno pierde mucho de su control sobre los gastos. En virtud de que también están indexados los umbrales en que se introducen los impuestos, los gobiernos no reciben incrementos automáticos de la recaudación, que ayudarían a financiar tales gastos.^{s?}

La política y el incrementalismo

Aunque pueden existir fuertes presiones en favor del incrementalismo en el proceso presupuestario, ciertas presiones políticas podrían generar un cambio real. La más importante de estas presiones políticas es un cambio en el control del partido del gobierno. Esto es muy probable cuando hay un gran cambio en el gobierno -una revolución de derecha o de izquierda, que instale un nuevo régimen ideológico-. También ocurre con cambios menos extremos en el control partidista. Por ejemplo, Bunce ha descubierto que un cambio de la jefatura gubernamental ejerce un gran efecto en las prioridades expresadas en el presupuesto público.^w Esto ocurre incluso en los países comunistas, donde la jefatura cambia sin que cambie el partido.

Otra influencia política sobre el cambio presupuestario, menos obvia, se deriva de la necesidad que tienen los políticos de los gobiernos democráticos de que se les vea en acción para beneficiar a sus electores. La mera operación de la constelación de programas existentes podría no bastar. Aunque los clientes de los programas en vigor desean que se mantengan sus antiguos programas, muchos políticos consideran ventajoso asociarse a enfoques nuevos e innovadores para los problemas públicos. Estos programas nuevos podrían afectar apenas el grueso de los gastos gobernados por la dinámica incremental, pero la necesidad de su adopción es una fuerza en favor del cambio y de cierta reasignación de las prioridades presupuestarias.

ALTERNATIVAS PARA EL INCREMENTALISMO

El mundo próspero y previsible, tan propicio para el desarrollo de la presupuestación, ya no existe en la mayoría de los países industrializados. El escalador de los salarios ha sido uno de los factores principales de la institucionalización de la inflación.

³⁹ Antes de indexar estos umbrales, los gobiernos recibían "dividendos fiscales" de la inflación, a medida que más perceptores de ingresos pasaban a estratos fiscales superiores.

⁴⁰ Valerie Bunce, *Do New Leaders Make a Difference?* (Princeton University Press, Princeton, 1981).

zados, y nunca existió en casi todos los demás países." En respuesta a las presiones fiscales afrontadas y virtualmente por todos los sistemas políticos en los años setenta y ochenta, los políticos y los administradores elaboraron varios mecanismos para romper el yugo impuesto por las soluciones incrementales a la asignación de recursos en el gobierno. Estas soluciones demuestran la imaginación de los políticos y los funcionarios públicos cuando afrontan problemas genuinos, pero han tenido un éxito variable. Al parecer, sin embargo, ninguna de ellas ha alterado la pauta fundamental de un cambio lento, evolutivo, en los presupuestos, que es característica del incrementalismo.

No es sólo la "crisis fiscal" la que ha generado el interés por los diversos mecanismos presupuestarios. Incluso durante los periodos prósperos se han propuesto enfoques más racionales para la presupuestación, sobre todo por su apelación a la razón humana y su capacidad de romper el ciclo del incrementalismo. Las reglas de decisión simples y aparentemente irracionales que intervienen en el incrementalismo han sido una afrenta para quienes creen que debe haber mejores procedimientos para tomar decisiones en el gobierno, y que ni aun cuando los recursos son abundantes hay necesidad de usarlos en forma dispendiosa. Se afirma que el gobierno debiera obtener el máximo de "ruido por dólar" (o *frappe* por franco) y asignar los recursos de modo que se obtenga un óptimo de Pigou.⁴² Es decir, debiera ajustarse el presupuesto de modo que sea igual la utilidad marginal del último dólar gastado en cada una de las numerosas funciones del gobierno. En el mundo real, por supuesto, tal asignación óptima de los recursos sería casi inalcanzable, pero se sostiene que el sector público debiera aspirar a alcanzar tal asignación "perfecta".

En seguida examinaremos los mecanismos presupuestarios elaborados para afrontar el problema general de la asignación más eficiente, así como los mecanismos elaborados como respuestas específicas para los problemas fiscales contemporáneos. Esta distinción es artificial en algunos casos, pero podría ser útil para entender cómo han tratado de resolver los gobiernos los problemas más básicos de la gobernación: decidir cómo decidir lo que es importante. Veremos varios de los métodos más generales propuestos para el aumento de

⁴¹ Naomi Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (Wiley, Nueva York, 1974); Peter N. Dean, *Government Budgeting in Developing Countries* (Routledge, Londres, 1989).

⁴² A. C. Pigou, *A Study in Public Finance* (Macmillan, Londres, 1928).

⁴³ Éste es el problema de la "meta-elaboración de políticas" descrito por Yehezkel Dror en su *Public Policytaking Reexamined* (Chandler, San Francisco, 1968).

la racionalidad en la presupuestación. Estos métodos se han popularizado principalmente en los Estados Unidos, pero luego se han exportado a otros países. Fuera de los Estados Unidos se han elaborado varios métodos como respuestas a problemas particulares derivados de la gobernación de países específicos. Estas ideas no se han exportado con tanta frecuencia, pero han encontrado algunos usos fuera del país en cuestión.

La presupuestación por programas

El más conocido de estos nuevos enfoques es la presupuestación por programas o PPBS (Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación) tal como se practicó en los Estados Unidos. Aunque suele asociarse al Departamento de Defensa de Robert McNamara, el PPBS llegó efectivamente a Washington durante la segunda Guerra Mundial y se introdujo en varias agencias nacionales, particularmente en el Departamento de Agricultura.⁴⁴ Este enfoque de la presupuestación ha sido exportado a varios países. Por ejemplo, la presupuestación por programas ha sido una de varias etapas de la reforma presupuestaria en Canadá, y Francia desarrolló un sistema de presupuestación por programas llamado Racionalización de las Opciones Presupuestarias (RCB, por sus siglas en francés).⁴⁵ Las Naciones Unidas adoptaron el concepto de la presupuestación por programas como el medio más apropiado para que los países del Tercer Mundo administraran sus escasos recursos económicos y conectaran el presupuesto público con sus metas de desarrollo.⁴⁶ Por tanto, durante cierto periodo se esperaba que los países menos capaces de satisfacer los requerimientos de datos y análisis del PPBS satisficieran tales normas para recibir ayuda de las Naciones Unidas para su desarrollo.

La presupuestación por programas se basa fundamentalmente en un concepto sistémico de la gobernación. En contraste con la base habitual de la presupuestación, organizacional o programática, la presupuestación por programas supone que las organizaciones no son sacrosantas o independientes, sino que todos los programas están

⁴⁴ David Novick, "Origin and History of Program Budgeting", *Rand Corporation Paper* Np. P-3427 (Rand Corporation, Santa Mónica, CA, octubre de 1966).

⁴⁵ Jacques Bravo, "Le R. C. B. et le management de l'État", *Revue de science [financière]*, 64, 1972, pp. 289-356; Douglas Hartle, *The Expenditure Budget Process in the Government of Canada* (Canadian Tax Foundation, Toronto, 1978).

⁴⁶ A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice* (Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, 1983); G. Timrniaiah, "Budget Innovation in India: An Evaluation", *Public Budgeting and Finance*, 4, 1984, p. 49.

interconectados y que pueden existir muchos medios para alcanzar las mismas metas. El PPBS trata de afrontar la cuestión de las metas del gobierno y la forma como podrán alcanzar mejor tales metas. La presupuestación por programas depende también en gran medida del análisis de las políticas y de los datos para tratar de obtener soluciones óptimas de los problemas presupuestarios. Este enfoque requiere que todos los participantes en la presupuestación identifiquen los diversos cursos de acción, junto con las implicaciones financieras de tales cursos, y justifiquen la selección de un programa sobre los demás.

Este enfoque de la presupuestación es obviamente un sistema de presupuestación para los países ricos tanto como lo es el incrementalismo. Tal enfoque requiere el lujo de una abundancia de información y de capacidad analítica, así como cierta previsibilidad de los ingresos y los gastos del gobierno. La presupuestación por programas es también para los sistemas políticos relativamente centralizados y dominados por elites. Es casi esencialmente centralizador, ya que requiere la identificación de metas a un nivel muy elevado, así como la autoridad central para aplicar las decisiones basadas en programas."? Por lo tanto, un sistema político como el de los Estados Unidos, muy descentralizado y dependiente de la fijación de metas por parte de agencias administrativas relativamente autónomas, no tenderá a encontrar muy compatible la presupuestación por programas. Por otra parte, un sistema político más centralizado, como el de Francia o aun el de Suecia, podrían encontrar adecuado el sistema."

De igual modo, la importancia de la legislatura en el sistema político afecta la aceptabilidad de la presupuestación por programas. En virtud de que asigna recursos a los programas antes que a los rubros aislados tan propicios para el control legislativo, las legislaturas suelen no ver con buenos ojos la presupuestación por programas. Las legislaturas fuertes desean estar en posibilidad de asignar recursos a sus organizaciones favoritas y de proteger a tales organizaciones en las batallas presupuestarias. La presupuestación por programas no se presta a ese grado de la participación legislativa, pero en los sistemas políticos dominados por un ejecutivo fuerte, como la Francia de la Quinta República, la presupuestación por programas podría hacer que las normas de asignación quedaran más sujetas al escrutinio

⁴⁷ Aaron Wildavsky, "A Budget for AH Seasons: Why the Traditional Budget Lasts", *Public Administration Review*, 38. 1978, pp. 501-509.

⁴⁸ Rolf Sandahl, "Connected or Separated?: Budgeting, Auditing and Evaluation in Sweden", en Andrew Gray, Bill Jenkins y Bob Segsworth (comps.), *Budgeting, Auditing and Evaluation* (Transaction Publísifiers. Nueva Brunswick, NJ, 1993).

legislativo.e? en gran parte porque las elecciones se vuelven más evidentes.

Algunas áreas de políticas también parecen más propicias que otras para la presupuestación por programas. La defensa ha sido el área de políticas donde se ha aplicado más comúnmente la presupuestación por programas, tan sólo por la ausencia de todo medio de verificación de la validez de los datos y los escenarios utilizados para defender las solicitudes presupuestarias -sin tener que ir a la guerra- o lo complicado de los métodos utilizados en estos pronósticos, y la falta de otra información hacen difícil que otros se opongan a los resultados. Por otra parte, áreas tales como la de la política social, que se entienden más comúnmente y donde intervienen, sin duda, algunos supuestos valorativos, tenderán a generar conflictos más obvios en la presupuestación y mayor participación de los actores legislativos y no gubernamentales. En consecuencia, la toma de decisiones tecnocrática y centralizada, asociada a la presupuestación por programas, resulta menos atractiva en estas áreas.

La presupuestación por programas ha retornado en pequeña medida a principios de los años noventa. En algunos de los países industrializados más orientados hacia el gerencialismo, como Australia, el concepto de los sistemas y el análisis de diversos usos de fondos han tenido algún atractivo. Además, aunque raras veces ha persistido como mecanismo central para la asignación de los recursos en los gobiernos, la presupuestación por programas ha sobrevivido como instrumento de planeación en muchos países.⁵⁰ Parece ser que el proceso de identificación de metas, así como las interacciones existentes entre diversas categorías del gasto público, constituye un método muy útil para entender al gobierno. Sin embargo, está demasiado alejado de las realidades políticas de la mayoría de los gobiernos para aplicarlo como mecanismo central de la presupuestación fuera de los sistemas políticos más tecnocráticos o de un área de políticas tecnocráticas dentro de un sistema político.

La Presupuestación de Base Cero

Otra forma de la presupuestación racional que se ha confinado casi exclusivamente a los Estados Unidos es la Presupuestación de Base

⁴⁹ Jean-Claude Ducros, "The Influence of RCB on Parliament's Role in Budgetary Affairs", en David Coombes (comp.), *The Power of the Purse* (ABen and Unwin, Londres, 1976).

⁵⁰ Naomi Caiden, "Comparing Budgetary Systems: The ASEAN Countries", *Public Budgeting and Finance*, 5, 1985, p. 38; Maurice F. Doyle, "Management of Public Finances in Ireland", *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, pp. 75-76.

Cero. La presupuestación incremental supone, en forma explícita o implícita, la existencia de una base presupuestaria garantizada -el nivel de la asignación del año anterior- y que sólo queda por saber el monto del incremento que se otorgará." Sin embargo, esto parece ser cierto en el caso del departamento o de la agencia, no de los programas en particular. Aunque no sea enteramente cierto, ésta es una percepción común acerca de la presupuestación, y la Presupuestación de Base Cero (ZBB) se diseñó para resolver este problema.⁵² La idea más fundamental en que se basa la ZBB es que la agencia debiera tener que justificar cada año todo su presupuesto, a partir de cero. Esto sería poco práctico, dada la magnitud de la tarea para cualquier presupuesto gubernamental nacional. Por lo tanto, la ZBB obliga a cada unidad presupuestaria a desarrollar contingencias para varios posibles niveles del financiamiento. El nivel más básico de las asignaciones sería el "paquete de supervivencia", que es el nivel mínimo de financiamiento necesario para que la organización sobreviva y atienda sus servicios mínimos. También podría preguntarse a las agencias qué harían si se redujeran sus presupuestos en 5 o 10%, y cuánto necesitarían para mantener sus actuales niveles de prestación de servicios.

Por último, un conjunto de paquetes de decisiones, que reflejan diversos programas nuevos, se presentaría como las prioridades de las organizaciones para la expansión de sus programas. El gobierno de Canadá utilizó en cierto momento un sistema llamado "A, B Yx" para obtener el mismo conjunto de alternativas.⁵³ Estos paquetes de decisión se revisan en niveles sucesivos de cada organización para obtener un conjunto de "paquetes de decisión consolidados" que reflejen las prioridades del departamento ejecutivo junto con las de sus diversos componentes.

Esta forma de presupuestación no contiene los supuestos complicados y amenazantes de la dominación de los programas sobre las organizaciones. Por tanto, puede ser más adecuada para los países menos desarrollados que el sistema más complejo de la presupuestación por programas.>' Sin embargo, la Presupuestación de Base

⁵¹ John R. Gist, "Increment' and 'Base' in the Congressional Appropriations Process". *American Journal of Political Science*, 21, 1977, pp. 341-352; Michael T. Rayes, *Incrementalism and Public Policy* (Longman, Nueva York, 1992).

⁵² Peter Phyr, "The Zero-Base Approach to Government Budgeting", *Public Administration Review*, 37, 1977, pp. 1-8.

⁵³ A. M. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Control: Theory and Practice* (Fondo Monetario Internacional, Washington, De, 1983), p. 335.

⁵⁴ A. Q. Yoingco y M. M. Guevara, "Budgetary Politics and Developments in the Philippines", *Public Budgeting and Finance*, 4, 1984, p. 107.

Cero entraña varias dificultades que han limitado su aceptabilidad política. Las organizaciones no gustan de que los observadores externos sepan cuál es la cantidad mínima de financiamiento que necesitan para sobrevivir. Además, si se supone que el nivel de supervivencia del financiamiento de una organización tiene que enfrentarse a retos muy fundamentales cada año, los conflictos políticos se perpetuarán y las viejas disputas resurgirán cada año.⁵⁵ Esto podría ser especialmente amenazador para algunos programas sociales que carecen de un amplio apoyo popular o de un grupo de electores bien organizado que los defienda. Finalmente, las legislaturas y muchos ciudadanos piensan en incrementos porcentuales antes que en "paquetes", de modo que este enfoque de la presupuestación podría ser difícil de "vender" en términos políticos.

La Gerencia por Objetivos

Aunque no es estrictamente un sistema de presupuestación, la Gerencia por Objetivos (MBO, por sus siglas en inglés) tiene ciertas implicaciones para el gasto público y por ello debemos examinarla brevemente en este contexto.⁵⁶ Al igual que la ZBB, la MBO es un trasplante del sector privado. También, como en el caso de la ZBB, la idea que se encuentra detrás de la MBO es engañosamente sencilla y de sentido común. La idea básica es que los administradores debieran fijar objetivos y elaborar planes para el logro de tales objetivos, y los miembros de la organización debieran ser remunerados sobre la base del alcance de los objetivos. En el sector público, estas ideas en apariencia sencillas tienen graves complicaciones. Una de las complicaciones es que la MBO puede ser muy centralizadora. Una característica común del gobierno es que puede tener objetivos como organizaciones; y si se puede concebir cualquier lista consensual de los objetivos, deberán ser los funcionarios políticos (o posiblemente administrativos) centrales quienes la conciban.⁵⁷

Como en el caso de la presupuestación por programas, esta centralización del proceso de la determinación de temas no correspondía a las pautas habituales del gobierno de los Estados Unidos, con su tradición de una formulación de metas muy centralizadas. El gobierno de Nixon fue el principal defensor de la MBO al nivel federal

⁵⁵ Wildavsky, "Budget for AH Seasons", *op. cit.*, pp. 501-509.

⁵⁶ Rodney H. Brady, "MBO Goes to Work in the Public Sector". *Harvard Business Review*, 1973, pp. 65-74.

⁵⁷ Richard Rose. *Managing Presidential Objectives* (Free Press, Nueva York, 1976).

en los Estados Unidos; es posible que estas tendencias centralizadas hayan sido reforzadas por algunos de los miembros de ese gobierno, pero es probable que surgieran problemas similares con cualquier presidente. Si el gobierno ha de determinar las prioridades que trata de alcanzar, los funcionarios centrales deberán participar muy intensamente, y en última instancia determinar tales objetivos.

Otro problema que afecta a la MBO, la PPBS o cualquier sistema que trate de introducir el análisis racional de las políticas en el gobierno es el hecho de que deberán crearse indicadores operativos del logro de los objetivos para que sea efectivo el sistema de evaluación de la actuación. Por desgracia, la búsqueda de tales indicadores se asemeja a la de la piedra filosofal en su aparente inutilidad.⁵⁸ Muchas de las acciones emprendidas por el gobierno se emprenden en el sector público simplemente porque tienen consecuencias vagas, mal definidas, posiblemente contradictorias e inconmensurables. A lo sumo podremos elaborar medidas de las actividades de organizaciones gubernamentales, pero en realidad tales actividades pueden estar inversamente relacionadas con el logro de los objetivos reales del gobierno. Por ejemplo, podemos medir el número de personas receptoras de pagos de beneficencia, pero el propósito final del sistema de bienestar social es lograr que tales receptores se vuelvan autosuficientes.

Por último, los sistemas de personal de muchos gobiernos aún no permiten la flexibilidad salarial y de otras remuneraciones que suponen la mayoría de los defensores de la MBO. Para gran parte de los empleados públicos, los niveles de paga se determinan por la duración de su empleo y la clasificación de su ocupación. Pocos sistemas de personal -por ejemplo, el Servicio Ejecutivo Principal en los Estados Unidos y los grados gerenciales en Noruega- permiten una determinación más individualizada de la compensación.⁵⁹ La premisa central de las escalas de los salarios parece ser la igualdad dentro de la clasificación, la cual se determina tanto por el empleo como por la persona, de modo que hay poca oportunidad de remunerar adecuadamente a los empleados más eficientes o de castigar a los que lo son menos.

Así, pues, aunque la MBO es una idea admirable que pocos refutarían a nivel teórico, se opone a muchas de las prácticas gubernamentales establecidas. Quizá lo más importante sea el hecho de que la MBO impulsa las decisiones hacia arriba, hacia el ejecutivo principal

⁵⁸ Véase *Public Money and Management*, 13(4), octubre de 1993, todo el número.

⁵⁹ En el caso del Servicio Ejecutivo Principal, el diferencial del salario se aplica sólo a los premios, no a los salarios básicos. Véase en las pp. 212-219 una discusión más completa del pago por actuación.

y los administradores de primer nivel. La MBO obliga a esas personas a determinar las metas del gobierno, aunque éste se halle integrado por muchas organizaciones y personas con objetivos encontrados. En consecuencia, las metas defendidas pueden ser tan blandas que carezcan de sentido o que simplemente no las acepten muchos de los encargados de alcanzarlas. Esto ocurre sobre todo en los países de sistemas políticos muy descentralizados, como los Estados Unidos, pero también en los sistemas nominalmente más centralizados.

La investigación del gasto público

En el Reino Unido, aunque ciertamente intervinieron algunos elementos de gerencia de la crisis, durante los años sesenta y setenta se diseñó el sistema del Comité de Investigación del Gasto Público (PEse, por sus siglas en inglés) para tomar mejores decisiones acerca de la asignación del gasto público, cualquiera que fuese el grado de restricción fiscal requerido.s? El PEse trataba de realizar cinco procesos en la administración del gasto público. El primero era el de planeación. Una de las deficiencias comunes del proceso presupuestario es el hecho de que no toma en cuenta las consecuencias a largo plazo de una decisión de gasto tomada en un año. Un programa puede ser pequeño en su iniciación, pero tiene capacidad para aceptar clientes a discreción; o si hay una autorización abierta, el programa puede crecer muy rápidamente para tener un nivel de gasto sustancial. El PEse involucraba pronósticos de requerimientos de gastos para todos los programas, así como pronósticos a mediano plazo del balance del gasto público con el resto de la economía.

El PEse involucraba también la asignación entre propósitos opuestos del gobierno. Las sugerencias para esta asignación las hacía el comité, pero era obvio que tales sugerencias tenían que ser validadas por Hacienda y el gabinete. Sin embargo, como ocurre con cualquier enfoque racional de la elaboración de políticas, los resultados del ejercicio del PEse tenían un peso sustancial.

El sistema PESC también estaba encargado de la ejecución del presupuesto. Otro de los problemas comunes de la presupuestación consiste en asegurar que los gastos efectivos se igualen a los gastos proyectados. Éste es un problema jurídico de asegurar que todos los gastos se hagan legalmente, pero es también un problema económico importante para un gobierno moderno que trate de usar el pre-

⁶⁰ Sir Richard Clarke, *Public Expenditure Management and Control: The Development of PEse* (Macmillan, Londres, 1978).

supuesto como mecanismo central para el control de su economía. Si los gastos están por encima o por debajo de los niveles proyectados, esto puede tener repercusiones graves para la economía.

El sistema PESC también intervenía en la evaluación de los gastos. Como en el caso de la presupuestación por programas, se ha tratado de evaluar la eficiencia de costo del gasto público y de proponer diversos medios para alcanzar las metas de las políticas. Hasta la desaparición del sistema de Análisis y Revisión de Programas (PAR, por sus siglas en inglés), el PESC era auxiliado en estos esfuerzos por las mayores capacidades de análisis de las políticas del PAR.⁶¹ Después, los vestigios del PESC fueron complementados por los ejercicios de revisión selectiva de la unidad de eficiencia (los Escrutinios Raynerl.s-

Por último, el PEse intervino en la contabilidad de los gastos gubernamentales. Esta función es un control del gasto *a posteriori*, mientras que las funciones de control del PESC que acabamos de mencionar constituían una supervisión más continua de los niveles del gasto a lo largo del año. La auditoría *a posteriori* es función antigua del gobierno, pero el control continuo se ha vuelto más importante a medida que ha aumentado el presupuesto público y se ha acentuado proporcionalmente la importancia de ese presupuesto para la economía nacional.e!

Cuando se introdujo por primera vez el PESC, en el año fiscal de 1972-1973, se hacía hincapié sobre todo en la planeación y el pronóstico. En términos relativos, éste fue un periodo de prosperidad para la Gran Bretaña, y se notaba que el problema principal era la toma de decisiones apropiadas acerca del gasto público futuro. Sin embargo, en virtud de que la economía británica ha experimentado numerosos choques desde entonces, se ha cambiado el énfasis de la planeación al control.v El sistema PESC se basó en el concepto de presupuestación por volumen (la consideración de la generación efectiva de servicios, antes que su costo en precios corrientes), que es un excelente medio racional para contemplar el desarrollo del presupuesto cuando los recursos no escasean. Luego, al volver la escasez, surgió la necesidad de controles más estrictos.s> Aún se hace un énfasis fundamental en la asignación racional del programa,

⁶¹ Andrew Gray y Bill Jenkins, "Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR", *Public Administration*, 60, 1982, pp. 429-450.

⁶² Véase p. 435.

⁶³ Véase Gray, Jenkins y Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation*, op. cit.

⁶⁴ Maurice Wright, "From Planning to Control: PEse in the 1970s", en Wright (comp.). *Public Spending Decisions*, op. cit.

⁶⁵ Hogwood, *Crisis to Complacency?*, op. cit., pp. 131-139.

aunque la preocupación principal es ahora la supervisión del gasto corriente antes que el pronóstico del futuro. Sin embargo, los cambios realizados en el PESC lo han alterado casi por completo, de modo que los supuestos del sistema PEse sólo existen de nombre, al tiempo que se aplica un sistema de control del gasto sustancialmente distinto.

La presupuestación en grueso

Es posible que Nueva Zelanda haya sido el primer país que experimentó extensamente lo que entonces se llamaba "presupuestación en grueso".⁶⁶ El concepto es muy sencillo. En lugar de que se asignen fondos a una organización en las categorías de insumas convencionales tales como el personal y el equipo, se asigna a las organizaciones una suma fija y se les dice que se pongan a trabajar. Se supone que los gerentes utilizan las categorías de insumas para la elaboración de sus peticiones presupuestarias; pero una vez asignados los fondos, los gerentes quedan en libertad de repartirlos en cualquier forma legal que consideren pertinente para alcanzar las metas fijadas a la organización. Se supone que este sistema de presupuestación permite a los administradores de programas mayor flexibilidad para alcanzar sus metas, sobre todo para responder a los cambios de circunstancias. Una vez decidida una cifra de gasto, los gerentes quedan encargados de prestar el servicio y luego se les evalúa de acuerdo con los resultados. En muchos sentidos, esta forma de presupuestación se asemeja al PPBS, pero sin todo el aparato intelectual y las amenazas implícitas a la supervivencia de las organizaciones.^{v?}

La buena ejecución de la presupuestación en grueso requiere de varias condiciones que no siempre se dan en los gobiernos. Un factor necesario es un buen sistema de información que permita a los gerentes evaluar la actuación y los efectos de sus elecciones de instrumentos para alcanzar las metas.^{sf} También se requiere una organización de auditoría eficaz y profesional que asegure que el dinero se gaste bien y quizá que dé un asesoramiento independiente sobre la eficiencia y la eficacia de los programas públicos, como lo hace la

⁶⁶ June Pallot, "Financial Management Reform", en Jonathan Bastan, John Martín. June Pallot y Pat Walsh (comps.), *Reshaping the State* (Oxford University Press, Auckland, 1991).

⁶⁷ Se han sugerido algunos enfoques similares para la administración del presupuesto como parte del movimiento de "reinención del gobierno". Véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Addison-Wesley, Reading, MA, 1992).

⁶⁸ Por lo que toca a los instrumentos de las políticas, véase Stephen H. Linder y B. Guy Peters, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", *Journal of Public Policy*, 9, 1968, pp. 35-58.

Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos.⁶⁹ La presupuestación en grueso requiere igualmente cierta flexibilidad en los topes de personal técnico, un medio de control del crecimiento de los gobiernos en épocas económicas difíciles, así como cierta flexibilidad salarial que dé incentivos a los gerentes a fin de aprovechar su flexibilidad en la mayor medida posible. Como hemos visto, así como las legislaturas desean controlar los presupuestos por medio de rubros separados, también desean controlar al servicio civil mediante topes de personal y pautas salariales estandarizadas. Sin embargo, a pesar de estas dificultades y reservas, la presupuestación en grueso ofrece una oportunidad interesante para permitir que los gerentes del sector público administren y luego sean juzgados según el éxito de sus esfuerzos.

REACCIONES ANTE LA TENSIÓN FISCAL

Ya hemos mencionado algunos de los cambios realizados al correr del tiempo en la investigación de Gasto Público de la Gran Bretaña a resultas del cambio ocurrido en la situación económica. El ciclo de los cambios del PESC constituye sólo una de las numerosas reacciones de las economías políticas occidentales ante la tensión fiscal que se han manifestado por medio del proceso presupuestario. Examinaremos en primer término los diversos cambios del PESC y luego pasaremos a los diversos métodos para la asignación de recursos -mediante procesos presupuestarios a los niveles macro y micro- que han surgido como respuesta a la tensión fiscal.⁷⁰

Límites de efectivo

En el programa PESC, tal como se formuló originalmente, se hacían pronósticos del gasto en términos de libras constantes (aunque la base del cálculo se modificaba con frecuencia). Es decir, el PEse asignaba los recursos de acuerdo con el volumen de los servicios, no de acuerdo con los costos de tales servicios en unidades monetarias

⁶⁹ Véase Frederick C. Mosher, *The GAD: The Quest [or Accountability in American Government]* (Westview, Boulder, CO, 1989); véase también Gray, Jenkins y Segsworth, *Budgeting, Auditing and Evaluation*, *op. cit.*

⁷⁰ Allen Schick, "Macrop-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies", *Public Administration Review*, 46, 1986, pp. 124-134; "Micro-Budgetary Adaptation to Fiscal Stress in Industrialized Democracies", *Public Administration Review*, 48, 1988, pp. 523-533.

corrientes. En un periodo inflacionario, esto significaba que el costo de los servicios en las libras o los peniques que los ciudadanos comunes estaban pagando como impuestos podría aumentar con gran rapidez, mientras que el valor en términos constantes podría no aumentar en absoluto. El sistema dificultaba el control del Parlamento porque los cálculos se hacían en "dinero de mentiritas", y había escasa restricción para los administradores, quienes nunca sabían exactamente cómo podrían —o deberían— gastar antes de que el tiempo destinado para tal efecto hubiera transcurrido con exceso.

En vista de las dificultades políticas y administrativas provocadas por esta forma de presupuestación por volumen, en abril de 1976 se pusieron límites en efectivo. Así se imponía un límite absoluto al gasto en libras corrientes sobre cerca de 75% del total del gasto público. Los límites se aplicaban sólo al primer año del ejercicio quinquenal del PESC, pero en virtud de que éste es el año más importante —cuando se asigna efectivamente el presupuesto anual—, representa el dominio del control sobre la planeación en respuesta a la creciente crisis financiera del gobierno británico. A la introducción de los límites en efectivo se asoció el uso de la reserva de contingencia en el gasto público como medio de control a corto plazo antes que como un "tarro de miel" que pudiera utilizar quien gastara de más."

Tras la introducción de los límites en efectivo, se observó una tendencia de las organizaciones gubernamentales a gastar de menos o a gastar significativamente de menos. Aunque los conservadores fiscales podrían considerar esto como un resultado positivo, quienes trataban de administrar el presupuesto público para manejar la economía —para no mencionar a los posibles beneficiarios de los gastos— no veían ese resultado con buenos ojos. Las dificultades asociadas al gasto insuficiente y a los límites de efectivo han provocado cierto interés en una flexibilidad mayor para que los gerentes públicos se queden con dinero en sus cuentas al final del año.⁷¹ En casi todos los sistemas fiscales públicos, este dinero debe regresar a la tesorería general en lugar de que lo conserve la agencia que fue tan frugal que pudo ahorrarlo.⁷²

⁷¹ Sir Leo Pliatzky, *Getting and Spending: Public Expenditure, Employment and Inflation* (Blackwell, Oxford, 1982).

⁷² Peter Mountfield, "Recent Developments in the Control of Public Expenditures in the United Kingdom", *Public Budgeting and Finance*, 3, 1983, pp. 97-98.

⁷³ Por ejemplo, la Comisión Gore de los Estados Unidos sugirió que se permitiera a las agencias la retención de una porción considerable de todos los ahorros presupuestarios que puedan generar. Véase *Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review* (U. S. Government Printing Office, Washington, OC, 1993).

El gobierno británico ha abandonado ya los límites de efectivo originales, en favor de un sistema que incluye límites de efectivo en el año presupuestario actual, con los presupuestos futuros expresados en términos de efectivo, pero con inclusión de pronósticos sobre los niveles de los precios. Un analista ha llamado a este sistema el dinero de hipo, ya que es un nuevo tipo de presupuestación por volumen, expresado en efectivo. El mismo analista ha sostenido que el efecto principal de este cambio será una confusión mayor sobre las cifras presupuestarias publicadas.^r

Los límites de efectivo constituyeron una útil medida de emergencia para que el gobierno británico mejorara su control del gasto público. También han sido adoptados, en alguna versión, en la mayoría de los países desarrollados y en varios países menos desarrollados, por la misma razón;" Sin embargo, se trata de un instrumento muy obtuso, sobre todo para los gobiernos que tienen volúmenes muy grandes de programas obligatorios. Además, tiene el efecto de señalar, a un público que quizá no ha entendido la complejidad de la presupuestación contemporánea, que con técnicas de asignación más complicadas, como el PESC o PPBS, los mecanismos habituales del control presupuestario resultan más difíciles de implementar. Esto hace más atractiva para el público la analogía familiar (y en gran medida falsa) entre los presupuestos hogareños y la presupuestación del gobierno central.

La presupuestación en sobres

Otro enfoque para los problemas planteados por la recesión económica de los años setenta y principios de los ochenta fue el sistema de la presupuestación en sobres elaborado en Canadá.^s Este enfoque dependía de dos niveles de asignación. En el primer nivel se asignaban los recursos entre 11 "sobres", o áreas de políticas, tales como la defensa y los asuntos sociales. Estos sobres recibían sus recursos totales en parte sobre la base de la tradición, y en parte sobre la base de las prioridades determinadas por el gabinete y por la Secretaría de la Junta de la Tesorería y el Ministerio de Hacienda. Dentro de cada uno de estos sobres, los respectivos ministros se reunirían para asig-

⁷⁴ Harold Copelan, "Analyzing Public Expenditure: (1) Planning, Control and Price". *Journal of Public Policy*, 1. 1981, pp. 289-306.

⁷⁵ Allen Schick, "Macro-Budgetary Adaptations", *op. cit.*, pp. 124-134.

⁷⁶ Jerry McCaffrey, "Canada's Envelope Budget: A Strategic Management System", *Public Administration Review*, 44, 1984, pp. 316-323.

nar los escasos recursos. En virtud de que se asignaba a cada sobre una cantidad fija, los incrementos de un programa se tenían que compensar con reducciones de otros programas. Los ministros afectados y sus agentes (funcionarios públicos, más que políticos) se encargaban de la difícil tarea de las asignaciones. Sus decisiones todavía estaban sujetas a la revisión y confirmación del gabinete en pleno y del Parlamento, pero en general su recomendación se sostenía como asignación final de los recursos.

Éste es un enfoque interesante para el problema de la asignación de recursos escasos, propuesto inicialmente por el efímero gobierno de Clark en 1979. Los líderes políticos del gobierno conservador buscaban un medio de imponer mayor disciplina fiscal a los diversos ministerios. Este enfoque de "demoler y construir" para el control de los gastos públicos no se limita a Canadá. Por ejemplo, como parte de su sistema COPE (Comité de Funcionarios del Gasto Público), los departamentos de Nueva Zelanda que pidan fondos para programas nuevos deberán especificar -desde 1980- cómo podrán ahorrar fondos similares de sus otros programas. Todavía puede haber lugar para programas nuevos, pero debe hacerse algún esfuerzo para dejarles lugar, recortando los programas antiguos. Este enfoque difiere del canadiense porque la consideración se mantiene estrictamente al nivel departamental. El intercambio entre diferentes agencias se encarga al COPE y a la Tesorería, pero de nuevo coloca a los políticos ante la necesidad de comparar la importancia de los programas nuevos) los viejos. Aunque menos formalizado, un sistema similar ha sido adoptado en Australia, y la presupuestación con filosofía de demoler y construir es común en Japón. Por último, la Ley de Aplicación del Presupuesto en los Estados Unidos, adoptada en 1990, requiere un enfoque de "pagos intermitentes" para los programas nuevos, con ahorros o recaudaciones nuevos antes de que se adopte un nuevo programa de gasto."?

El margen presupuestal estructural

Aunque la macropresupuestación es un primer paso lógico en la elaboración del presupuesto, las cifras presupuestarias finales reflejan a menudo tanto la agregación de cifras resultantes de las decisiones tomadas acerca de programas individuales como el resultado de la toma de decisiones acerca de la asignación de bienes y servi-

cios entre el sector público y el sector privado. El uso del margen presupuestario estructural es un mecanismo para la institucionalización del macrocontrol del monto del gasto público. Además, se basa en las tendencias de mediano o largo plazos en el crecimiento de la economía, de modo que carece de las consideraciones políticas de corto plazo que han afectado a gran parte de la toma de decisiones presupuestarias. La presupuestación estructural se inicia con un cálculo de los efectos del crecimiento económico y de la inflación sobre las recaudaciones gubernamentales. Dada la estructura fiscal progresiva de los países industrializados, la inflación o el crecimiento real generarán una proporción mayor de la recaudación gubernamental en relación con el sector privado. Este "dividendo fiscal" quedará luego disponible para las reducciones de impuestos o los aumentos de gastos. Tal como funcionaba este sistema en Holanda, durante los años setenta y ochenta, el plan consistía en mantener el sector público aproximadamente del mismo tamaño (en relación con el sector privado) que tenía cuando se inició el programa.⁷⁸

Tal como se practicó, la presupuestación estructural de Holanda se parecía mucho a las ideas de la Institución Brookings de los Estados Unidos acerca del "presupuesto de pleno empleo".⁷⁹ El concepto de la Brookings consistía en calcular lo que sería el presupuesto -en materia de ingresos y gastos- si la economía estuviera operando al nivel del pleno empleo. Si la economía estuviese operando a nivel menor, se reducirían los ingresos fiscales y aumentarían los gastos de diversos programas sociales. Esto crearía un "déficit de pleno empleo", lo que desde este enfoque de la presupuestación se justificaría como recurso para lograr que la economía regresara al pleno empleo. Pero todo déficit por encima de ese nivel no sería económicamente justificable sino que se debería a los esfuerzos de los políticos para comprar votos mediante programas no financiados por impuestos sino por préstamos.⁸⁰ La Alemania Occidental ha aplicado ideas similares en el cálculo anual de un presupuesto "cíclicamente neutral" que se usaría para los fines de la planeación.⁸¹

⁷⁸ J. Diamond, "The New Orthodoxy in Budgetary Planning: A Critical Review of the Dutch Experience", *Public Finance*, 32, 1977, pp. 56-76.

⁷⁹ Alan S. Blinder y Robert M. Solow, "Analytical Foundations of Fiscal Policy", en Blinder *et al.*, *The Economics of Public Finance* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1974), pp. 3-14.

⁸⁰ Esta oposición entre la deseabilidad política de los gastos y los costos políticos de la tributación constituye uno de los conflictos básicos de todo sistema político. Véase B. Guy Peters, *The Politics of Taxation* (Basil Blackwell, Oxford, 1991).

⁸¹ Roland Sturm, "Budgetary Politics in the Federal Republic of Germany", *West European Politics*, 8, 1985, pp. 56-63.

La presupuestación estructural es hasta cierto punto una decisión acerca de la toma de decisiones. Establece los límites de la negociación dentro del proceso presupuestario definiendo el incremento total apropiado como máximo. En consecuencia, el mecanismo es particularmente adecuado para la política holandesa.^v El grado de la fragmentación partidista y la conexión de los grupos de interés con sus ministros respectivos dificultan el desarrollo de un control presupuestario desde abajo, como en el sistema PESe. Al imponer por lo menos un tope tácito a los gastos (basado en la cantidad de dinero disponible sin ningún incremento de los impuestos, y quizá luego de algunas reducciones de impuestos), este método no puede eliminar decisiones políticas difíciles acerca de los distintos usos de los recursos, pero puede limitar los resultados al nivel macro en una forma considerada favorable para el crecimiento económico. También hace que las consideraciones de estas cuestiones no sean de corto plazo, basadas primordialmente en razones políticas, sino decisiones basadas en el crecimiento y el desarrollo económico a largo plazo. Además, se organizó una comisión presupuestaria un tanto despolitizada para que asesorara al gobierno holandés acerca de ajustes procesales y sustantivos en el proceso presupuestario. Tales mecanismos vuelven más tecnocráticas las decisiones presupuestarias y reducen el control político partidista sobre un elemento decisivo de la política pública.

El margen presupuestario estructural ilustra también la interdependencia existente entre el presupuesto y otros aspectos de la política económica. En virtud de que un componente importante de los costos totales del gobierno es la nómina salarial de sus empleados (cerca de 30% del presupuesto de Holanda en 1979, cuando se implantó el programa), una política de limitación de la expansión del presupuesto no podría funcionar con eficiencia sin cierta coordinación con la política de salarios y precios.^s Si se logra esta coordinación el gobierno podrá mantener el poder adquisitivo de sus empleados al mismo tiempo que trata de controlar el gasto público total

La eficiencia

Todos hablan de la eficiencia en el gobierno, pero a medida que escasean cada vez más los recursos que antes eran abundantes al-

⁸² Kenneth Gladdish, *Governing [rom the Center: Politics and Policy-Making in the Netherlands* (Northern Illinois University Press, DeKalb. IL. 1991).

⁸³ J. L. Fallick y R. F. Elliot, "Incomes Policy and the Public Sector", en Fallick y Elliot (cornps.), *Incomes Policies, Inflation and Relative Pay* (Allen and Unwin, Londres. 1981).

gunos miembros del gobierno empiezan a hacer algo al respecto. En cualquier sentido estricto, es probable que no se pueda alcanzar la existencia en el sector público, ya que resulta difícil, si no es que imposible, medir y asignar un valor a la producción de muchos programas gubernamentales. Por otra parte, pueden implantarse ciertos procedimientos que obliguen a los administradores gubernamentales a considerar métodos mejores, tal vez más baratos, de hacer las cosas.

Un medio muy sencillo de hacer que los administradores piensen en la promoción de la eficiencia consiste en darles menos dinero y decirles que hagan lo que habían planeado antes. En una versión tanto burda, ésta es la reducción generalizada tan conocida por los estudiosos de los recortes gubernamentales⁸⁴ y llamada el "cortador de queso" por los practicantes de la presupuestación en Suecia.⁸⁵ El concepto sueco que se practica ahora, llamado más formalmente la "alternativa principal", es una respuesta más sutil al problema. La presupuestación sueca trata de tomar en cuenta los efectos de la inflación al hacer asignaciones entre los programas; se inicia como versión de la presupuestación por volumen, pero una vez incluida la inflación en el pronóstico del gasto la alternativa principal consiste en reducir en 2% la cifra resultante.

La idea es sencilla. Incluso el sector público, donde pueden resultar difíciles los incrementos de la productividad, debiera poder aumentar su eficiencia en esta cifra modesta. En realidad, el gobierno sueco no exige que los administradores ofrezcan sus propias ideas para aumentar la productividad; varias organizaciones gubernamentales se han establecido para ayudar en esa tarea, como la organización de consultoría interna *Statskontor* y la agencia de auditorías estatal *Riksrevisionsverket*, que asesoran sobre la eficiencia y la legalidad de los gastos. El gobierno danés tiene un programa muy similar, que permite la negociación de las metas del gasto y de la eficiencia entre los ministerios y el Departamento de Administración y Personal. En los experimentos iniciales, las metas negociadas sobrepasaban a veces el simple 2% utilizado en la mayoría de los casos suecos.⁸⁶

Un enfoque más refinado para mejorar la eficiencia en el gobier-

⁸⁴ Neij Carter, Rudolf Klein y Patricia Day, *How Organisations Measure Success* (Routledge, Londres, 1992).

⁸⁵ Charles H. Levine, "Organizational Decline and Cutback Management", *Public Administration Review*, 38, 1978, pp. 315-357; Andrew Dunsire y Christopher Hood, *Cutback Management in Public Bureaucracies* (Cambridge University Press, Cambridge, 1989.)

⁸⁶ Ericksson, "Sweden's Budget System", *op. cit.*

⁸⁷ Ministerio de Finanzas, Departamento del Presupuesto, *Improving Productivity in Central Government* (Ministerio de Finanzas, Copenhague, 1987).

no, creado en la Gran Bretaña, recibe el nombre de Iniciativa de Administración Financiera (FMI, por sus siglas en inglés).^s El concepto que se encuentra detrás de esta innovación se deriva del sector privado; los gerentes del servicio civil deben pensar en sus organizaciones como "centros de costos" (la idea de un "centro de utilidades" sería extraña en el caso del gobierno). Cuando los gerentes aceptan este concepto, pueden empezar a examinar lo que están produciendo y los costos de producción de cada unidad. La tarea consiste entonces en reducir el costo de producción de cada unidad. Al hacerlo así, los gerentes consideran sistemáticamente las opciones que involucran al sector privado.^{s?} En suma, la FMI incluye la aplicación sistemática de la información a la consideración de los costos del gobierno, tratando de mejorar la eficiencia de la prestación de servicios.

Cuando se enuncian simplemente, las metas de la FMI parecen muy benignas. En la práctica, sin embargo, muchos críticos creen que no son un mero examen del funcionamiento de los servicios gubernamentales. Primero, esta iniciativa se desarrolló en el contexto de un gran golpeo del servicio civil por el gobierno de la señora Thatcher y se le interpreta simplemente como otro conducto para denigrar al gobierno y elogiar al sector privado.^w Otro factor es que la FMI convierte a los funcionarios públicos principales en administradores antes que en asesores o elaboradores de las políticas. Ésta es otra denigración del papel del servicio civil que puede servir para hacer la carrera menos atractiva a los solicitantes bien preparados que necesita para mantener su calidad.^{v'} La observación final y más técnica es, como mencionamos antes, que la medición de los resultados y la eficiencia del servicio público es difícil o imposible. Por lo tanto, la FMI podría significar simplemente la cuantificación de lo incuantificable y, en ese proceso, pueden hacerse juicios espurios acerca de las políticas y de la gerencia pública. Sin embargo, una vez hechas todas estas observaciones, el gobierno de Thatcher se comprometió con la FMI y con los valores gerenciales y de eficiencia que contiene. El gobierno de Major conservó gran parte del mismo énfasis en el gerencialismo

⁸⁸ Geoffrey K. Fry, "The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the 'New Civil Service'", *Public Administration*, 66, 1988, pp. 1-20.

⁸⁹ Se ha pedido a los gobiernos locales que saquen a subasta competitiva la prestación de muchos servicios. Véase Massey, *Managing*, *op. cit.*, pp. 182-186.

⁹⁰ Véase Donald J. Savoie, *Reforming the Bureaucracy: Reagan, Thatcher and Mulroney* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1994).

⁹¹ Los ataques al servicio civil pueden convertirse en una profecía que se cumple por sí sola en la que la incapacidad para atraer candidatos calificados convierte a los empleados del sector público en servidores tan deficientes como lo han sostenido desde siempre sus críticos. Véase B. Guy Peters, "Burning the Village: The Civil Service Under Thatcher and Reagan", *Parliamentary Affairs*, 39, 1986, pp. 79-97.

dentro del sector público, aunque la FMI en sí misma se había abandonado ya en gran medida.v-

Australia tuvo en el Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera (FMIP) su propia versión de la FMI. También trató de fragmentar el gobierno en una serie de centros de costo y de permitir que los gerentes tomaran decisiones acerca del mejor procedimiento para alcanzar los resultados deseados con los fondos asignados. Este enfoque, y un programa similar llamado de Autoridad y Responsabilidad Ministerial Incrementadas (IMAA) en Canadá, caen dentro de la categoría general de "desregulación gubernamental" que pasa un número creciente de decisiones de presupuesto, compras y personal hacia los ministerios y elimina los controles impuestos por las agencias centrales.v' En la medida en que los controles persisten, se negocian entre el Secretario de la Junta de la Tesorería (Canadá), o el Departamento de Finanzas (Australia) y el ministerio individual."

Evaluaciones externas

La FMI implica la importación de ideas gerenciales del sector privado en un esfuerzo por lograr que el gobierno funcione mejor. Otro grupo de ejercicios de eficiencia ha incluido la importación de individuos del sector privado o el uso de expertos en gerencia dentro del sector público. Como en el caso de la FMI, la intención es hacer que el gobierno funcione más como empresa y utilice a ejecutivos empresariales como asesores.

El mayor ejercicio de esta clase fue la Investigación de Control de Costos del Sector Privado para el Presidente, llamada Comisión Grace por el nombre de Peter Grace, su presidente.t" Varios millares de ejecutivos del sector privado acudieron a Washington durante un periodo de varios meses para examinar todas las operaciones del gobierno. Luego formularon 2478 recomendaciones acerca de la manera en que el gobierno podría ahorrar dinero. Aunque los expertos en gerencia gubernamental han considerado inaplicables muchas de tales recomendaciones, y muchas de ellas han sido descartadas

⁹² Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service* (Basil Blackwell, Oxford, 1990); Massey, *Managing, op. cit.*

⁹³ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (Free Press, Nueva York, 1991).

⁹⁴ Treasury Board Secretariat, *The IMM Handbook: A Guide to Development and Implementation* (Supply and Services, Ottawa, 1988).

⁹⁵ President's Private Sector Survey on Cost Control, *War on Waste* (Macmillan, Nueva York, 1984).

por las realidades políticas del gobierno, es posible que este esfuerzo haya generado un considerable ahorro.» « La mayoría de los gobiernos estatales de los Estados Unidos han realizado ejercicios similares y han generado ahorros relativamente más significativos.»?

El gobierno de los Estados Unidos está más abierto a los observadores externos que el de la mayoría de los países, de modo que resulta más fácil el uso de grupos tales como la Comisión Grace para formular recomendaciones eficientes. Cuando el gobierno es más cerrado, como ocurre en el Reino Unido, deberán encontrarse otros medios para alcanzar el mismo objetivo. En la Gran Bretaña, a Sir Derek Rayner (ahora lord Rayner) se le trajo de la cadena de tiendas de Marks and Spencer y se le pidió que revisara ciertos problemas específicos de la gerencia gubernamental. Se le asignó un pequeño equipo de funcionarios públicos jóvenes, de "altos vuelos", para que lo auxiliara en esta tarea, y a cada "escrutinio de Rayner" se le concedió un plazo breve para que completara una evaluación e hiciera recomendaciones. Luego se supervisó cuidadosamente la implementación de tales recomendaciones. Los resultados de este programa no han sido tan buenos como se esperaba, sobre todo por quienes consideran al sector privado como el mejor ejemplo para el sector público, pero se han logrado algunas claras mejoras en la gerencia.⁹⁶

Los Estados Unidos y el Reino Unido no son los únicos países que han tratado de introducir en sus gobiernos algunas de las técnicas de gerencia del sector privado, o que han tratado de revisar la política gubernamental. El gobierno canadiense utilizó un proceso similar al de la Comisión Grace - la Comisión Nielsen - para que recomendara reducciones a los gastos. Sin embargo, difería de Grace por cuanto estaba integrada por un número igual de funcionarios públicos de carrera y de consultores independientes.⁹⁷ En Suecia se emprendió una revisión sistemática de los programas gubernamentales porque incluso los socialdemócratas sostenían que el sector público había crecido demasiado, y la reconsideración del tamaño del gobierno

⁹⁶ Congressional Budget Office and General Accounting Office, *Analysis of the Grace Commission's Major Proposals for Cost Control* (U. S. Government Printing Office, Washington, DC, febrero de 1984); Savoie, *Retorming the Bureaucracy*, op. cit.

⁹⁷ B. Guy Peters, "State Cost Control Commissions", ensayo inédito, Departamento de Politología de la University of Pittsburgh, 1988.

⁹⁸ Norrnan Warner, "Raynerism in Practice; Anatomy of a Rayner Scrutiny", *Public Administration*, 62, 1984, pp. 7-22.

⁹⁹ Gavin Drewry y Tony Butcher, *The Civil Service Today* (Basil Blackwell, Oxford, 1988), pp. 202-203.

¹⁰⁰ Vincent S. Wilson, "What Legacy?": The Nielsen Task Force Program Review", en K. A. Graham (comp.), *How Ottawa Spends, 1988/89* (Carleton University Press, Ottawa, 1988).

ha continuado con un gobierno conservador.¹⁰¹ Ese replanteamiento del gobierno se aceleró bajo un gobierno conservador a principios de los años noventa. En Holanda, un proceso de "reconsideración" obliga a la consideración y justificación anual de diversos rubros de la política gubernamental y una porción considerable del presupuesto.¹⁰² Como ocurre con todos los instrumentos del control presupuestario y financiero que hemos venido examinando, estos escrutinios son incompletos e imperfectos, pero representan otra arma a disposición de los miembros del gobierno -funcionarios públicos y políticos por igual- que deseen ejercer algún control sobre el nivel del gasto público.

¿El retorno a la racionalidad?

Hemos examinado varias innovaciones de la última parte de los años ochenta y los años noventa como reacciones ante la presión, pero son evidentes algunos elementos de un esfuerzo por imponer soluciones racionales al proceso presupuestario. La IAF y sus similares en los países de la comunidad británica tienen varios elementos de racionalismo que son fundamentales para su operación. Por ejemplo, estos instrumentos suponen que los productos del sector público pueden medirse sin ambigüedad. Suponen además que las decisiones presupuestarias deben basarse en tales niveles de medición de los productos. Dependen de soluciones organizativas locales a los problemas de la eficiencia más que de las soluciones globales contenidas dentro de metodologías tales como la presupuestación por programas.

Incluso métodos tales como la presupuestación por programas han estado regresando. En Australia, las reformas presupuestarias de los años ochenta incluían una versión de la presupuestación por programas como un procedimiento para conferir mayor flexibilidad a los gerentes. Esta versión de la presupuestación por programas se adoptó en el contexto de la restricción presupuestaria antes que en el contexto de la expansión gubernamental, como había ocurrido en los años sesenta. Sin embargo, se trataba de permitir que los gerentes de agencias tomaran mejores decisiones que las elaboradas centralmente, no sólo de reducir el nivel total del gasto público.

¹⁰¹ Asser Lindbeck, Torsten Persson y Agnar Sandrno, "Options for Economic and Political Reform in Sweden" (con un comentario), *Economic Policy*, 17, octubre de 1993, pp. 219-264.

¹⁰² D. J. Kraan, "Towards More Flexibility of Government Expenditure: Some Recent Developments in the Netherlands", *Policy Sciences*, 16, 1984, pp. 413-427.

PROBLEMAS GENERALES DE LA PRESUPUESTACIÓN

Hasta aquí sólo hemos considerado cinco ejemplos de un gran conjunto de innovaciones que se han implantado en respuesta a la crisis fiscal de los gobiernos y las economías occidentales.¹⁰³ Muchos de los mismos problemas son endémicos en los países menos desarrollados, pero difieren por cuanto no constituyen un cambio en relación con un pasado más próspero. Sin embargo, estos cinco ejemplos ilustran los tipos de problemas que deben abordarse, pues se percibe que el gasto gubernamental está fuera de control. Todos estos métodos se perciben como respuestas de corto plazo para problemas a corto plazo, aunque pueden reflejar consideraciones a la larga. Sin embargo, varios otros problemas no se han abordado en estos programas, y son problemas afrontados por todos los gobiernos cuando tienen que decidir cuánto gastar y cómo gastar.

El control presupuestario intergubernamental

Un problema de especial importancia en los países federales es el de la coordinación de las políticas de gastos entre los distintos niveles gubernamentales. Incluso en los gobiernos unitarios, los niveles subnacionales pueden tener sobre sus propios gastos un control suficiente con el objeto de impedir el desarrollo de una política fiscal coordinada. La importancia de la coordinación se deriva del uso del presupuesto como un instrumento para la regulación de la economía, lo que requiere que el gobierno central obtenga el equilibrio global de ingresos y gastos, no sólo el de sus propias cuentas. Si el gobierno central adoptara una política expansiva con reducción de impuestos, los efectos de tal decisión podrían verse anulados por las acciones de los gobiernos subnacionales que elevan sus impuestos. Por ejemplo, algunos de los impactos de la baja de impuestos acordada en 1963 por el gobierno de Kennedy se vieron reducidos por los incrementos de impuestos estatales y locales de ese mismo año y de los años siguientes. En el Reino Unido, que es un régimen unitario, las auto-

¹⁰³ Véase Maurice Wright y Christopher Hood, *Big Government in Hard Times* (Martin Robertson, Oxford, 1981).

¹⁰⁴ La recaudación del impuesto federal sobre el ingreso aumentó apenas 2.5% entre 1963 y 1965, una tasa similar a la de la inflación. La recaudación del impuesto estatal sobre el ingreso aumentó 12.9% durante el mismo período. En ese lapso, un estado introdujo un impuesto al ingreso y otros diez aumentaron sus tasas de tal impuesto.

ridades locales a veces se han opuesto a la naturaleza general del presupuesto gubernamental y a algunos de sus detalles. A veces han gastado más o menos de lo que deseaba el gobierno central, debido en parte a su capacidad para recaudar por la vía de los impuestos locales a la propiedad.¹⁰⁵

El gobierno de la señora Thatcher se ocupó de este problema en varias formas. La primera de ellas fue el uso de "topes a las tasas" que limitaba la cantidad de dinero que las autoridades locales podían recaudar por sí mismas, y el inicio de una revisión detallada del gasto de cada autoridad local. La segunda fue la sustitución del impuesto local a la propiedad por un "cobro a la comunidad", o impuesto *per capita*, que sería el mismo para todos los ciudadanos de una comunidad local.¹⁰⁶ Esta táctica limitaría la cantidad de dinero que las autoridades locales podrían recaudar, en virtud de que el impuesto era tan regresivo que pocas autoridades locales estarían dispuestas a incrementarlo. Este impuesto y el control central de los impuestos a la propiedad de las empresas trataban de devolver al gobierno central un control mayor de la política fiscal. El cobro comunitario resultó tan impopular que una de las primeras acciones del gobierno de Majar que sustituyó al de la señora Thatcher fue su derogación en favor de un retorno a una versión del impuesto local a la propiedad utilizado antes.¹⁰⁷

Alemania Occidental ha elaborado un mecanismo más sofisticado para abordar el problema del control fiscal intergubernamental. Durante los años "normales", los gobiernos estatales (*Land*) y locales deciden cuánto desean recaudar y gastar (aunque los ingresos federales y de los *Land* están estrechamente ligados).¹⁰⁸ Sin embargo, de acuerdo con ciertas disposiciones, el gobierno federal puede imponer sus deseos en cuestiones tales como los cambios a las tasas de los impuestos, las provisiones del crédito gubernamental y el uso de fondos de contingencia, si hay una crisis económica declarada.¹⁰⁹ La in-

¹⁰⁵ George W. Jones y John D. Stewart, "The Treasury and Local Government", *Political Quarterly*, 54, 1983, pp. 209-222; Arthur Midwinter y C. Mair, *Rates Reform: Issues, Arguments and Evidence* (Mainstream, Edimburgo, 1987).

¹⁰⁶ G. Bramley, "Explaining the Puzzles in Policy Change: Local Finance Reform in Britain", *Journal of Public Policy*, 10, 1990, pp. 45-65.

¹⁰⁷ Chris Game, "The Underwhelming Demand for the Poll Tax", *Public Money and Management*, 8, 1988, pp. 55-58; Arthur Midwinter y Claire Monaghan, *From Rates to Poll Taxes: Local Government Finance in the Thatcher Era* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1993).

¹⁰⁸ Hans Klausen Korft, "Planning and Budgeting in the Federal Republic of Germany", *Public Budgeting and Finance*, 3, 1984, pp. 57-70.

¹⁰⁹ Jack H. Knott, "Stabilization Policy, Grants-in-aid, and the Federal System in Westem Germany", en Oates (comp.), *Political Economy, op. cit.*, pp. 75-92.

vocación de estas disposiciones no diría a los gobiernos estatales cómo gastar su dinero, y sólo indirectamente podría afectar el total de los gastos. Pero este mecanismo ofrece una oportunidad mayor para la coordinación, sobre todo cuando se combina con los organismos consultivos del consejo económico y el Consejo de Planeación Financiera. Este enfoque deberá mejorar la capacidad del gobierno de Bonn para producir los tipos de resultados económicos que desea, conclusión reforzada por el éxito de la economía de Alemania Occidental en relación con la de otros países industrializados. Otros gobiernos federales, como los de Canadá y Australia, tienen establecidas las consultas sobre la estabilización económica, pero ninguno ha alcanzado el grado de coordinación de Alemania Occidental.¹¹⁰"

La presupuestación del capital

La mayor parte de la presupuestación gubernamental se analiza en función del presupuesto de operación, pero las decisiones gubernamentales referentes a la asignación de los recursos de capital en la sociedad son de no menor importancia.¹¹¹ Este problema es especialmente pronunciado cuando gran número de las industrias nacionalizadas dependen del gobierno para satisfacer sus requerimientos de capital. La toma de decisiones de capital plantea varias preguntas importantes al gobierno. La más importante es saber si el acervo de capital disponible en el país podría emplearse mejor en el sector público o en el sector privado. Ésta es hasta cierto punto la misma decisión que debe tomarse cuando se elabora el presupuesto de operación, pero la presupuestación del capital podría tener incluso mayores implicaciones de largo plazo para la sociedad. Primero, las decisiones de construir en el sector público generan un "acervo" de ciertos tipos de bienes que pueden influir en la futura elaboración de políticas y limitan las elecciones futuras. Por ejemplo, las decisiones de gobiernos británicos anteriores, de construir un acervo muy grande de vivienda pública, planteó un problema de políticas para el gobierno de Thatcher, comprometido con una provisión más privatizada de la vivienda. Además, el uso de los recursos para construir y

¹¹⁰ La coordinación entre el gobierno federal y las provincias es una parte importante de la estrategia del nuevo gobierno liberal de Canadá para afrontar su enorme déficit presupuestal. Véase Edward Greenspon, "Finance ministers emerge optimistic on major changes", *The Globe and Mail*, 2 de diciembre de 1993.

¹¹¹ Alberta M. Sbragia, *Law, Markets and the Public Investment Game* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, próxima publicación).

combinación de errores en ambos pronósticos convierte la presupuestación en un proceso de estimaciones vagas y ajustes frecuentes. Ello significa también que estos países deben tratar primero de cambiar sus fuentes de recaudación hacia aquellas que pueden ser menos boyantes en las épocas de crecimiento económico pero tienen la ventaja compensatoria de ser más previsibles en los cambios económicos adversos. También puede significar que estos países se vuelven cada vez más dependientes de los préstamos y donativos de las instituciones financieras multinacionales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. Cuando ocurre un superávit presupuestario, surgen grandes presiones políticas para gastarlo, en vista del estado generalmente pobre de las condiciones económicas y sociales de un país menos desarrollado. Por la misma razón, cuando ocurre un déficit hay pocos lugares a los que se pueda acudir en busca de apoyo, fuera de los organismos internacionales.

Las operaciones fuera del presupuesto

Un último problema general del proceso presupuestario es que no todo lo que hace el gobierno se incluye en el documento principal del presupuesto y en los cálculos de la mayoría de los países.¹¹⁸ Además, la actividad "fuera del presupuesto" parece ser una proporción creciente de la actividad gubernamental en muchos países. Hay varias formas de actividad fuera del presupuesto. Una consiste en mantener separados ciertos tipos de fondos -de recaudación y de gasto- y administrarlos independientemente del resto del gobierno. En varios países, la seguridad social se administra de este modo, destinando los impuestos de nóminas al pago de las pensiones, la atención médica y propósitos similares, operando todo el sistema casi como si fuera una compañía de seguros privada. En el siguiente nivel de aislamiento del proceso presupuestario se encontrarían instrumentos financieros como los préstamos que, suponiendo que se paguen, al correr del tiempo no son gastos reales y no se incluyen en los presupuestos de muchos países.¹¹⁹ Si se incluyen, ello ocurre a veces

¹¹⁸ Véase una presentación algo hiperbólica del problema del gasto fuera de presupuesto en James T. Bennett y Thomas J. DiLorenzo, *Underground Government: The Off-Budget Public Sector* (Cato. Washington. OC. 1983).

¹¹⁹ Allen Schick, "Controlling Non-conventional Expenditures Tax Expenditures and Loans", *Public Budgeting and Finance*, 6, 1986. pp. 3-19; Dennis S. Ippolito, *Hidden Spending: The Politics of Federal Credit Programs* (University of North Carolina Press, Chapel Hill. 1986).

comprar bienes de capital en el sector público significa que se comprarán menos bienes en el sector privado, con la posibilidad de frenar después el crecimiento económico. ¿U?

Por último, los fondos del capital público se han utilizado, sobre todo en las industrias nacionalizadas, para salvar a los perdedores antes que para subsidiar a los ganadores. ¿U' Esto es, dada la importancia política de las industrias nacionalizadas como proveedores de empleo, cualquier gobierno se encuentra bajo presión para asignar capital a las organizaciones que están dando empleos identificados a trabajadores identificados, más que asignar los fondos para subsidiar el desarrollo de nuevas industrias.

De igual modo, aun cuando los organismos parlamentarios ejercen un estricto control sobre los gastos, los gobiernos se muestran menos renuentes para gastar en capital -especialmente para sus propios distritos- que para gastar en rubros de operación. Los gastos de capital crean hitos identificables para los legisladores, quienes así pueden demostrar a sus electores que han sido buenos legisladores. Pero finalmente, si los legisladores quieren levantar monumentos a sí mismos, debieran construir estatuas antes que hospitales, escuelas o establecimientos de la defensa. Las estatuas sólo requieren una limpieza ocasional, mientras que las otras formas de la inversión de capital público exigen mantenimiento permanente y gastos de operación, que pronto superan los costos iniciales de capital.

Resulta difícil discutir y evaluar las diversas formas de la asignación elaboradas para los fondos de capital. Se han adoptado muchos enfoques diferentes, pocos de los cuales encajan en nichos teóricos nítidos, pero debemos hacer varias observaciones generales. Una es que la presupuestación del capital se realiza con frecuencia en forma muy engañosa, aunque no queda claro quién está engañando a quién. Es decir, es práctica común la asignación de préstamos de capital a las industrias nacionalizadas u otras industrias en dificultades, aunque casi todos los que tienen algún entendimiento de la situación saben que estos préstamos no se pagarán jamás. Es simplemente más agradable otorgar un préstamo mediante un presupuesto visible (y los préstamos no siempre aparecen en el presupuesto) y luego cancelar esa deuda en un momento futuro, menos visible. De igual modo, algunas asignaciones de capital pueden hacerse sin que el gobierno gaste directamente un solo centavo, como ocurre cuando

¹¹² Éste ha sido un tema de innumerables debates entre los economistas, y entre éstos y los ideólogos. con pruebas abundantes por ambas partes.

¹¹³ Gunnar Eliasson y Bengt-Christer Ysander, "Picking Winners or Bailing Out Losers", IUI, Ensayo de trabajo núm. 37 (Industriens Utredningsinstitut, Estocolmo, 1981).

los gobiernos garantizan préstamos privados a la industria.ü" A menos que la empresa deje de pagar sus préstamos, esta práctica no involucra ningún gasto directo del gobierno, ya que sólo requiere una firma que apoyará el préstamo con el poder de tributación del gobierno. Los recursos se desvían hacia la empresa -por ejemplo, hacia la Lockheed o la Chrysler en los Estados Unidos-, aunque tales préstamos no serían económicamente justificables en el sector privado sin las garantías del sector público.

La última observación acerca de la presupuestación del capital es que constituye la forma menos incremental de la presupuestación. Los gastos de capital constituyen el tipo de gasto más fácil de evitar, porque exigen pocos o ningún compromiso permanente con personas. Puede haber algunas situaciones en las que un gasto de capital anterior requiera ciertos gastos adicionales para que sea productivo, pero aunque no se hagan tales gastos habrá sólo una pérdida de beneficios potenciales antes que la eliminación de beneficios para un individuo. En consecuencia, cuando los gobiernos se encuentran en un periodo de retirada forzada, los gastos de capital se encuentran entre los primeros rubros por recortar. Esto podría ser perder lo más por lo menos, porque los gastos de capital se relacionan a menudo a corto plazo con ahorros de operación a largo plazo, como ocurre con la instalación de maquinaria más nueva y menos intensiva en mano de obra o con la construcción de edificios más nuevos, eficientes en energía. Además, si la presupuestación del capital se hace sobre una base anual, existirá el peligro de iniciar proyectos que no se completarán si se requiere un recorte presupuestario, lo que será un desperdicio de dinero y de recursos reales.

La coordinación de la tributación y los gastos

Otro problema que afecta a quienes elaboran presupuestos es el de la coordinación de la tributación y los gastos. Estos dos elementos del presupuesto público están directamente interconectados; dependiendo de la perspectiva, los ingresos disponibles estimulan los gastos, o las presiones derivadas de un gasto incrementado exigen el aumento de las recaudaciones. En cualquier caso, resulta difícil saber cuánto gastar sin conocer el monto del gasto programado. A pesar de la estrecha conexión existente entre estos dos elementos del pre-

¹¹⁴ Por lo que toca a Gran Bretaña, véase Brian W. Hogwood, *Trends in British Public Policy* (Open University Press, Buckingham, 1992), pp. 181-182.

supuesto público, las decisiones a menudo se toman por procesos independientes, lo que genera obvias posibilidades de discrepancias. Este hecho es menos probable en un país donde el gobierno parlamentario puede ejercer un control relativamente directo sobre las políticas a través del *cabinet*, que en un régimen presidencial dotado de un poder legislativo mayor. Sin embargo, incluso en un régimen parlamentario, las cuentas de ingresos y de gastos se votan a menudo en momentos diferentes, y pueden ser elaboradas por distintas instituciones. Por razones históricas, o como resultado de la política organizacional y el deseo de concentrar los conocimientos, las instituciones encargadas de hacer los planes de gastos pueden estar separadas de las instituciones encargadas de elaborar propuestas de recaudación. U> Este sistema puede justificarse desde el punto de vista organizacional, pero no se justificaría si un presupuesto equilibrado es uno de los objetivos finales del proceso.

Los efectos de la separación institucional de las decisiones de tributación y las del gasto, así como su separación psicológica en la mente de muchos ciudadanos y tomadores de decisiones políticas, son a menudo los presupuestos desequilibrados. Us En el periodo de 1950 a 1993, el gobierno de los Estados Unidos aprobó 40 presupuestos desequilibrados, aunque la mayoría de los casos ocurrió en épocas de gran crecimiento económico. Los Estados Unidos no son una excepción: durante ese mismo periodo, el gobierno del Reino Unido aprobó 42 presupuestos desequilibrados, mientras que Italia e Irlanda aprobaron presupuestos con déficit cada año. Incluso el gobierno fiscalmente prudente de Alemania Occidental aprobó presupuestos desequilibrados en 30 de esos años.¹¹⁷ Así, es posible que no sólo las crisis económicas generen déficit fiscales en los gobiernos; el mismo proceso de toma de decisiones que separa las decisiones de ingresos de las decisiones de gastos puede contribuir a ese resultado, agravado por el hecho político de que resulta mucho más aceptable gastar dinero en los electores que gravarlos.

Si el proceso de coordinación de la tributación y el gasto resulta difícil en los países prósperos, industrializados, es más difícil aún en los países del Tercer Mundo. Es limitada la capacidad para pronosticar cualquiera de los componentes del balance presupuestario, y la

¹¹⁵ A fines de 1993, el gobierno británico consideró una gran innovación el hecho de que se tomaran al mismo tiempo las decisiones sobre ingresos y gastos.

¹¹⁶ A. G. Cuzan, "Political Profit: Taxing and Spending in the Hierarchical State", *American Journal of Economics and Sociology*, 40, 1981, pp. 265-275.

¹¹⁷ La tendencia hacia los déficit ha aumentado bajo las presiones de la unificación alemana y una recesión económica. Véase Gordon Smith *et al.*, *Developments in German Politics* (Macmillan, Londres. 1992).

combinación de errores en ambos pronósticos convierte la presupuestación en un proceso de estimaciones vagas y ajustes frecuentes. Ello significa también que estos países deben tratar primero de cambiar sus fuentes de recaudación hacia aquellas que pueden ser menos boyantes en las épocas de crecimiento económico pero tienen la ventaja compensatoria de ser más previsibles en los cambios económicos adversos. También puede significar que estos países se vuelven cada vez más dependientes de los préstamos y donativos de las instituciones financieras multinacionales: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, etc. Cuando ocurre un superávit presupuestario, surgen grandes presiones políticas para gastarlo, en vista del estado generalmente pobre de las condiciones económicas y sociales de un país menos desarrollado. Por la misma razón, cuando ocurre un déficit hay pocos lugares a los que se pueda acudir en busca de apoyo, fuera de los organismos internacionales.

Las operaciones fuera del presupuesto

Un último problema general del proceso presupuestario es que no todo lo que hace el gobierno se incluye en el documento principal del presupuesto y en los cálculos de la mayoría de los países.¹¹⁸ Además, la actividad "fuera del presupuesto" parece ser una proporción creciente de la actividad gubernamental en muchos países. Hay varias formas de actividad fuera del presupuesto. Una consiste en mantener separados ciertos tipos de fondos --de recaudación y de gasto-- y administrarlos independientemente del resto del gobierno. En varios países, la seguridad social se administra de este modo, destinando los impuestos de nóminas al pago de las pensiones, la atención médica y propósitos similares, operando todo el sistema casi como si fuera una compañía de seguros privada. En el siguiente nivel de aislamiento del proceso presupuestario se encontrarían instrumentos financieros como los préstamos que, suponiendo que se paguen, al correr del tiempo no son gastos reales y no se incluyen en los presupuestos de muchos países.¹¹⁹ Si se incluyen, ello ocurre a veces

¹¹⁸ Véase una presentación algo hiperbólica del problema del gasto fuera de presupuesto en James T. Bennett y Thomas J. DiLorenzo, *Underground Government: The Off-Budget Public Sector* (Cato, Washington, DC, 1983).

¹¹⁹ Allen Schick, "Controlling Non-conventional Expenditures Tax Expenditures and Loans", *Public Budgeting and Finance*, 6, 1986, pp. 3-19; Dennis S. Ippolito, *Hidden Spending: The Politics of Federal Credit Programs* (University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1986).

sólo como un tope para la autoridad acreedora, no como parte del proceso de asignaciones. Instrumentos tales como los seguros y las garantías de pago incluyen poco o ningún gasto de fondos a corto plazo pero pueden implicar pasivos contingentes muy grandes en el futuro, para los que el gobierno quizá no se encuentre protegido. Por último, los beneficios se otorgan a través del sistema impositivo -los llamados gastos fiscales o, menos elegantemente, lagunas-, de modo que el gobierno desplaza recursos económicos reales en la sociedad sin tomar decisiones de gasto.^{Pv}

Hay muy buenas razones, tanto políticas como administrativas, para los grandes incrementos en el uso de las operaciones fuera del presupuesto por parte del gobierno. En primer lugar, desde el punto de vista político han sido tales operaciones los medios por los que el gobierno puede ofrecer bienes y servicios a sus ciudadanos sin costos financieros *aparentes*. Por tanto, cuando el gobierno se ve presionado por los ciudadanos para que sea prestador de servicios y mantenga bajos sus costos al mismo tiempo, estas operaciones fuera del presupuesto permiten que los jefes políticos hagan lo aparentemente imposible. De igual modo, mediante el uso de instrumentos de políticas tales como los gastos fiscales, el gobierno ofrece incentivos para la acción, pero la mayor parte del gasto efectivo sigue siendo privado. En segundo lugar, puede ser importante el aislamiento de ciertos tipos de fondos para proteger sus fuentes de recaudación de potenciales ataques, o para conservar la conveniente ficción de que no forman realmente parte del gobierno. La seguridad social es el ejemplo obvio de este tipo de actividad; es conveniente que los ciudadanos crean que están aportando a un fondo de seguro y no pagando un impuesto directamente al gobierno. Por último, algunas operaciones gubernamentales, como sus actividades de aseguramiento, pueden concebirse como actividades separadas, semiempresariales. Estas actividades podrán administrarse mejor si se alejan del centro de los conflictos políticos, expresados a través del presupuesto público, y se administran como si estuvieran realmente en el sector privado.

Siempre es difícil, y a veces imposible, el mantenimiento de un adecuado control financiero y político de los programas de gastos fuera de presupuesto. Algunas operaciones fuera del presupuesto, como los gastos fiscales, no pueden limitarse en la forma habitual, sino que dependen del comportamiento de los ciudadanos indivi-

¹²⁰ Stanley S. Surrey y Paul R. McDaniel, *Tax Expenditures* (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1985); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *The Personal Income Tax Base* (ocoa, París, 1990).

duales en respuesta a los incentivos.¹²¹ Otros rubros tales como el del seguro pueden depender del estado del tiempo (seguro de las cosechas o contra las inundaciones) o de las operaciones del mercado internacional que determinan una cifra final para el gasto gubernamental. El gasto neto en préstamos podría depender de la honradez, o incluso la buena memoria, de quienes los han recibido. En suma, si el gobierno está tratando de controlar los niveles globales del gasto público a fin de controlar la economía, varios instrumentos comúnmente usados pueden minar esa meta.

RESUMEN

El presupuesto público ha sido siempre una de las grandes preocupaciones del gobierno. Es a la vez un plan de lo que el gobierno espera hacer con su economía y su sociedad, y una expresión del poder político. Si acaso, la importancia del presupuesto público ha aumentado durante los ochenta y noventa, a resultas de una atmósfera política más conservadora en muchos países y del deseo de limitar el tamaño de la tributación y el gasto gubernamentales. Su importancia ha dependido también de la incapacidad de muchos países para alinear la tributación y el gasto, de donde resultan grandes déficit gubernamentales. Por último, los problemas económicos generales de la mayoría de los países han hecho que los flujos de fondos hacia el erario sean menos seguros que en el pasado. Todo jefe político contemporáneo deberá preocuparse por lo que esté ocurriendo con el presupuesto.

Ese jefe político tendrá dificultades para controlar su presupuesto. Primero, no existe siquiera una definición clara y universalmente aceptada de lo que deba incluirse en un presupuesto y lo que sea un déficit.¹²² Segundo, las fuerzas del incrementalismo y de los gastos incontrolables dificultan el ejercicio de la discrecionalidad y el control. Tercero, muchas decisiones acerca del monto del gasto no se encuentran en las manos de los funcionarios gubernamentales sino en las de ciudadanos y organizaciones privadas. Por último, siempre hay presiones políticas para gastar más, mientras que hay muy pocas presiones para gravar más. Una fuerza importante para el incre-

¹²¹ Véase Aaron Wildavsky, "Keeping Kosher: The Epistemology of Tax Expenditures", *Journal of Public Policy*, S, 1985, pp. 413-431.

¹²² Donald F. Kettl, *Deficit Politics* (Macmillan, Nueva York, 1992). En los Estados Unidos, por ejemplo, no se incluyen en los cálculos del déficit presupuestal grandes gastos como el "salvamento" de la industria de ahorros y préstamos.

mento del gasto proviene de las organizaciones gubernamentales. En la administración pública, el proceso presupuestario debe ser un foco central para la atención de las organizaciones gubernamentales. Tal proceso determina su supervivencia y, si sobreviven, a qué nivel y con cuál flexibilidad. Ciertos elementos psicológicos y de prestigio se asocian también al proceso presupuestario, lo que podría superar en importancia a las diferencias menores de las asignaciones de un año a otro, o de una agencia a otra. El éxito del proceso presupuestario es un medio de tabular a los ganadores y los perdedores en las luchas políticas, y los resultados presupuestarios podrían indicar los flujos de los intereses y las prioridades del gobierno.

Los presupuestos se han vuelto más decisivos aún a medida que los ciudadanos de varios países han cuestionado la conveniencia de muchos componentes del gasto público y la conveniencia del pago de impuestos para financiar tales gastos. Para responder a estas preocupaciones, se han hecho varios cambios procesales e institucionales. Todos esos cambios han sido bien intencionados, pero la evaluación común parece ser que si no hay un compromiso real de controlar el gasto, los procedimientos serán inútiles. Si existe tal compromiso, los procedimientos pueden ser redundantes. Las instituciones y los procedimientos son importantes, pero no pueden sustituir la determinación y las habilidades de los integrantes de las estructuras gubernamentales.

VIII. LA POLÍTICA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

HEMOS documentado el crecimiento de la administración pública y la influencia creciente de las agencias administrativas sobre las políticas. Estos hechos vuelven más importante que nunca el perenne problema político del control de la administración. Este problema podría expresarse en términos de *control, rendición de cuentas o responsabilidad*, pero subsiste el problema básico: ¿Cómo persuaden, adulan u obligan los jefes políticos y el pueblo a las agencias administrativas para que realicen sus actividades? Existe un problema más fundamental aún que consiste en saber si los administradores públicos *deberían* satisfacer siempre los deseos del pueblo cuando tales deseos pueden ser nocivos para los intereses de la sociedad a largo alcance o violar las libertades civiles de algunos miembros de la sociedad.

Tradicionalmente han surgido dos grandes escuelas de pensamiento acerca de la cuestión de la rendición de cuentas. La primera ha supuesto que la responsabilidad era "un sentimiento interior de obligación personal"; la segunda escuela supuso que no bastaba la obligación personal, de modo que debieran emplearse algunas fuerzas externas para obligar al compromiso responsable.' El primer enfoque al problema supone que los funcionarios públicos tienen valores éticos y normas profesionales que los guían en la realización de sus tareas. El segundo supone que no bastan estos valores, que debe existir algún medio para castigar la conducta que no esté de acuerdo con la ley escrita y la intención del legislador. Probablemente también debieran existir procedimientos para recompensar el comportamiento muy meritorio de un funcionario público.

Este capítulo se ocupa en gran medida de los métodos utilizados para imponer tal responsabilidad porque los gobiernos han gastado mucho tiempo tratando de elaborar tales métodos de control. Sin embargo, debemos recordar que los funcionarios públicos no son probablemente mejores ni peores, desde el punto de vista ético, que los individuos que trabajan en el sector privado. La diferencia prin-

1 Carl J. Friedrich, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", en *Public Policy*, Friedrich y A. M. Mason (comps.) (Harvard University Press, Cambridge, MA, 1940); Herbert Finer, "Administrative Responsibility in Democratic Government", *Public Administration Review*, 1, 1941, pp. 335-350.

cial es que los funcionarios públicos trabajan para el gobierno, y en los gobiernos democráticos se supone que trabajan por lo menos indirectamente para todos los ciudadanos. Incluso en las democracias liberales, el Estado tiene varios derechos presuntos sobre los individuos (como el arresto, la tributación y la conscripción) que amenaza con abusar. Así pues, el problema de la rendición de cuentas es más agudo en las agencias públicas, no debido a la naturaleza de los individuos empleados y su carencia de responsabilidad personal, sino debido a la naturaleza de los empleos y la naturaleza de las responsabilidades asignadas al gobierno.

Otro factor que genera problemas de control y responsabilidad es la mayor participación administrativa en el gobierno. Los administradores públicos no sólo ejecutan las leyes sino que conscientemente elaboran también reglas y regulaciones que tienen fuerza de ley y aun adjudican las leyes. Gran parte de la legislación producida ahora por los órganos legislativos de los sistemas políticos es en realidad una legislación facultativa para la burocracia. Tal legislación establece con frecuencia los lineamientos generales de las políticas, pero requiere que la burocracia expida reglamentos detallados para llenar los pasos de la ejecución requeridos para que la legislación cobre vida. Como escribiera Eisner acerca de la elaboración de políticas en los Estados Unidos:

A medida que se han extendido las fronteras de la regulación estatal, los funcionarios elegidos han aceptado la responsabilidad de la elaboración de políticas en muchas áreas de problemas complejos. Los legisladores carecen de los conocimientos necesarios para formular los juicios razonados y técnicamente competentes acerca de los detalles de las políticas, y tampoco pueden prever los problemas que surgirán durante la ejecución.'

Si no fuera por este traslado de la responsabilidad, las legislaturas se verían más cargadas de trabajo que ahora.

En la misma forma, en los tribunales administrativos se ventilan más conflictos que en los tribunales regulares de muchos países." Aunque las conducen los administradores, y a menudo de manera informal,

² Gary C. Bryner, *Bureaucratic Discretion* (Pergamon, Nueva York, 1987); C. Harlow y R. Rawlings, *Law and Administration* (Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1984).

³ Marc A Ben Eisner, *Antitrust and the Triumph. of Economics* (University of North Carolina Press, Chapel HiB, 1991), p. 6.

⁴ En el Reino Unido, los tribunales administrativos atienden varios cientos de miles de controversias cada año. Véase Brian W. Hogwood, *From Crisis to Complacency: Shaping Public Policy in Britain* (Oxford University Press, Oxford, 1987), p. 217; por lo que toca a los Estados Unidos, véase Jerry Mashaw, *Bureaucratic Justice* (Yale University Press, New Haven, 1983).

estas adjudicaciones tienen el mismo impacto que si se realizaran en un tribunal regular.⁵ Así pues, los problemas del control de la administración han crecido desde el simple control de la ejecución de las políticas hasta las tareas más complejas del control de la formulación y adjudicación de las políticas. Sin embargo, resulta difícil, si no imposible, separar estas partes de la actividad administrativa, porque la ejecución y la adjudicación definen en gran medida las políticas a través del tiempo.

LAS DIMENSIONES DE LA RESPONSABILIDAD

En una discusión de la rendición de cuentas y el control, el dualismo básico con el que la persona en la calle -para no mencionar a los políticos y los comentaristas académicos- considera a la burocracia es algo evidente.⁶ Por una parte, la burocracia se caracteriza como un leviatán, una fuerza monstruosa y virtualmente incontrolable que devora las libertades personales y los recursos económicos. Por otra parte, se tilda a la burocracia de "tonta": un fragmentado conjunto de individuos tan enredados con el papeleo y los manuales de reglas que no saben lo que están haciendo en ningún momento. El envío de televisores a personas que carecen de electricidad, y la investigación de la forma óptima de los asientos de los sanitarios, se citan como ejemplos de la estupidez burocrática. Esta estupidez aparente no se encuentra sólo en los Estados Unidos. Un libro recién publicado en el Reino Unido ha presentado una relación útil y a menudo curiosa de las acciones aparentemente ridículas de los burócratas. Estas concepciones en apariencia contradictorias de la burocracia coexisten en las ideas y los escritos de los mismos comentaristas. Dejando de lado tales incongruencias, es importante señalar la medida en que estas dos perspectivas de los problemas de la burocracia en el gobierno moderno apuntan hacia diferentes problemas y diferentes requerimientos de rendición de cuentas y control.

A un nivel más personal, también existe un dualismo en las reacciones hacia la burocracia, aunque raras veces lo expresan las mismas personas. Por una parte hay quejas frecuentes contra la burocracia y los burócratas que operan *ultra vires*, fuera del alcance de su autoridad. Las quejas contra la brutalidad policiaca, el comportamiento de

⁵ Christopher F. Edley, *Administrative Law: Rethinking Judicial Control of Bureaucracy* (Yale University Press, Nueva Haven, 1990); Yves Meny, *Government and Politics in Western Europe*, 2a. ed. (Oxford University Press, Oxford, 1993), pp. 333-338.

⁶ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Little, Brown, Boston, 1967), pp. 132-133.

la Oficina de Alcoholes, Tabacos y Armas de Fuego en el desastre del complejo de la Rama Davidiana en Texas, los recaudadores de impuestos suecos que irrumpen en los hogares, y los trabajadores de la beneficencia danesa que quitan los hijos a sus padres, son quejas contra una burocracia que opera en forma aparentemente suprallegal o desalmada y arbitraria." Según este concepto, los burócratas han ido más allá del alcance de su autoridad prescrita y están actuando sobre la base de valores e "iniciativas" personales.

Por otra parte, con frecuencia escuchamos las quejas de clientes de agencias públicas contra el apego excesivo a las reglas y los procedimientos por parte de los empleados públicos. En estos casos, los clientes -más comúnmente los clientes de las agencias de servicios sociales- creen que se les niega el tipo de asistencia que necesitan o merecen a resultas de una adhesión estricta a los procedimientos. Éste es el caso de una adhesión excesiva a las reglas, hasta el punto de que se pierde la intención inicial del programa. Estas dos formas de la mala administración se reflejan en la lista de errores burocráticos elaborada por un ministro británico: "sesgo, negligencia, desatención, demora, incompetencia, ineptitud, perversidad, torpeza, arbitrariedad, etc."? De igual modo, Gerald Caiden elaboró una lista de más de 150 términos utilizados para describir las fallas de la administración -buropatologías- que conocen muy bien los estudiosos del gobierno y los ciudadanos.¹⁰

Los primeros dos tipos de problemas percibidos en la burocracia, el leviatán y la estupidez, son esencialmente problemas institucionales que describen las actividades de la burocracia como entidad. El segundo conjunto de problemas se asocia más comúnmente al comportamiento de los individuos que ocupan puestos dentro de la jerarquía, de ordinario en los estratos inferiores.¹¹ Estos problemas incluyen el uso de un poder excesivo o la evasión de las salvaguardias legales, o a la inversa, la incapacidad para salirse de los canales normales en busca de información, asesoría o coordinación. Estos cuatro tipos de problemas percibidos en la rendición de cuentas admi-

⁷ Véase Kenneth O'Reilly, "Bureaucracy and Civil Liberties: the FBI Story", en Ronald M. Glassman, William H. Swatos, Jr., y Paul L. Roserf (comps.). *Bureaucracy Against Democracy and Socialism* (Greenwood Press, Nueva York, 1987).

⁸ Véase Michael Hill (comp.), *New Agendas in the Study of the Policy Process* (Harvester, Nueva York, 1993).

⁹ Richard Crossman, *H. C. Debates*, 18 de octubre de 1966, v. 734, p. 55, col. 51.

¹⁰ Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (De Gruyter, Berlín, 1991), p. 127.

¹¹ Es posible que el movimiento contemporáneo hacia el fortalecimiento de los estratos inferiores de la burocracia pudiera agravar este problema. Los beneficios obtenidos por este movimiento por la mayor participación de los trabajadores podrían perderse por la potencial alienación de los clientes.

nistrativas pueden conceptualizarse como productos de la interacción de dos dimensiones del control. Una de ellas es el nivel personal o institucional en que ocurre el problema; la otra es el grado de la actividad del administrador en cuestión (demasiado activo o demasiado pasivo). Estas dos dimensiones y los cuatro tipos de problemas resultantes se señalan en la gráfica VIII. 1.

		<i>Actor</i>	
		Institución	Individuo
<i>Acción</i>	Exceso	Vigilancia de la CIA	Brutalidad policiaca
	Defecto	Papeleo	"Pasarse el paquete"

GRÁFICA VIII.1. *Tipología de las dificultades percibidas con la burocracia*

Además de ser un ejercicio intelectual, la clasificación cruzada de estas dos dimensiones de las quejas administrativas debiera ayudarnos a conceptualizar mejor la política de la responsabilidad administrativa. La primera dimensión -institucional-individual- es la del conflicto institucional de la burocracia con otras instituciones políticas tales como la legislatura o el ejecutivo, por oposición a la política de influir sobre el comportamiento de los administradores individuales que interactúan con los clientes. El control institucional podría incluir un gran conflicto político, a menudo intenso, mientras que el control individual podría involucrar solamente una modificación de las actitudes o el comportamiento de una persona. Es obvio que se necesitan soluciones distintas para los dos tipos de problemas. Sin embargo, debemos estar conscientes de la posibilidad de que los problemas individuales se conviertan en crisis institucionales, como lo ilustra la relación existente entre las acciones de policías individuales y los grandes disturbios urbanos ocurridos durante el último decenio en los Estados Unidos.

En la otra dimensión de la rendición de cuentas, la diferencia de la política parece ser la diferencia que hay entre la institucionalización y la aplicación de los controles por una parte y el relajamiento de las regulaciones existentes por la otra. Una vez más, estas acciones tienen algo de contradictorias, pero ambas tratan de lograr que los administradores hagan lo que el pueblo, los clientes y los jefes políticos

desean. La primera alternativa involucra la acción política para la elaboración de la legislación y, lo que es tal vez más importante, el deseo político de aplicar las regulaciones existentes. También podría incluir la disposición de ciudadanos en particular a invertir ciertas cantidades de tiempo y posiblemente de dinero para combatir las que consideren injusticias derivadas del proceso administrativo.

El relajamiento de las reglas o de los procedimientos institucionales que controlan el comportamiento de los funcionarios públicos es un proceso más difícil. Hasta cierto punto, este control incluye la legislación de amplias facultades discrecionales para los administradores, lo cual choca con la preocupación actual por la rendición de cuentas y el control. También choca con las doctrinas constitucionales acerca de la responsabilidad de los actores políticos en la política gubernamental. La necesidad de mayor flexibilidad es evidente en varias áreas de políticas. Una solución que se ha propuesto para la "irracionalidad reguladora" consiste en otorgar mayor margen de acción a los inspectores individuales.¹² Los países que como Suecia y el Reino Unido permiten la discrecionalidad, han logrado cumplir mejor con la política ambiental que los países como los Estados Unidos donde hay nueva discrecionalidad administrativa. U De igual modo, los problemas de quienes no tienen un hogar en los Estados Unidos (y hasta cierto punto en otros países) se derivan en parte de las reglas anticuadas y contradictorias que controlan las decisiones de las burocracias de la asistencia pública.¹⁴ Muchos analistas considerarán que el incremento de la flexibilidad y la discrecionalidad es una solución adecuada para muchos problemas administrativos, pero esta solución aún encuentra una fuerte oposición política por parte de quienes desean un mayor control sobre la burocracia.

Otra dimensión del aflojamiento de las ataduras del papeleo es más personal e involucra el adiestramiento de los administradores para que entiendan mejor a sus clientes y sus problemas. Es posible que deban hacerse algunos caminos en el interior de los procesos mentales del administrador individual y dentro de la cultura de la agencia. Esto exigiría una mayor disposición a asumir una responsabilidad

¹² Eugene Bardach y Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Temple University Press, Filadelfia, 1982).

¹³ David Vogel, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States* (Cornell University Press, Ithaca, 1986); Lennart Lundqvist, *The Hare and the Tortoise: Clean Air Policies in the United States and Sweden* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 1980).

¹⁴ Por ejemplo, quizá sea necesario contar con un domicilio para tener derecho a la asistencia; pero quienes no tienen un hogar casi por definición carecen de un domicilio estable y no pueden obtenerlo sin ayuda. Joseph Heller denunció problemas similares con la burocracia militar en *Catch-22*.

personal por las acciones y una mayor inclinación a utilizar las reglas en beneficio del cliente y no para la protección del funcionario público. Cada uno de estos cambios, en particular el último, es más fácil de expresar que de hacer. Las reglas y los procedimientos de una organización ofrecen gran seguridad a sus miembros, y es posible que los funcionarios públicos se sientan renuentes a abandonar tal seguridad. Así ocurre sobre todo cuando el clima general del gobierno de muchos países es de desconfianza de la burocracia y de un deseo muy intenso de poner en evidencia su incompetencia y falta de honradez. Una campaña para lograr que el gobierno se muestre más favorable a sus "clientes" podría ayudar a mejorar el tratamiento de tales clientes, pero a menudo resulta muy difícil mejorar la opinión que tienen muchos clientes de las agencias que supuestamente están para servirlos.

Otro factor que deberá tomarse en cuenta en esta introducción al estudio de la rendición administrativa de cuentas es el hecho de que gran parte del problema se deriva del deseo mencionado a modo de separar la administración de la política." En este caso resulta de especial importancia el hecho de que la mayor parte de las sociedades occidentales, y de las naciones que han seguido su ejemplo, han tratado de separar la permanencia de los administradores del control político, excepto en los casos más extremos, y aun entonces sólo después de un proceso arduo para probar la culpabilidad. Cuando existía un sistema de botín -no necesariamente en el pasado remoto-, no surgían muchos de los problemas actuales de la rendición administrativa de cuentas. El administrador permanecía en su cargo mientras así lo deseara un funcionario político, y si el funcionario público no hacía lo que de él se esperaba, era despedido. Este sistema no aseguraba una rendición de cuentas mayor ante el pueblo, y sus dificultades han sido bien documentadas por los reformadores del servicio civil.¹⁵

Pocas personas defenderían seriamente el retorno a un sistema de patronazgo para la asignación de los cargos públicos, pero es importante recordar que la elección de un sistema de méritos para la gerencia pública lleva en sí misma varias consecuencias latentes para la rendición administrativa de cuentas. La más importante de tales consecuencias es la seguridad en el empleo, y hasta cierto punto una insensibilidad consiguiente del empleado público hacia las opiniones de los "de afuera". Los bienes y servicios producidos por el servicio

¹⁵ Colin Campbell y B. Guy Peters, "The Politics/Administration: Death or Merely Change?", *Governance*, 1, 1988, pp. 79-100.

¹⁶ Ari Hoogenboom, *Outlawing the Spoils* (University of Illinois Press, Urbana, IL, 1968); Henry Parriss, *Constitutional Bureaucracy* (Aben and Unwin, Londres, 1968).

público no se envían al mercado, o se envían en una situación a menudo monopólica. La incapacidad de obtener una utilidad o no incurrir en pérdidas no se asocia a la terminación del empleo público, de modo que con frecuencia es poco lo que se puede hacer para que el empleado público responda a los deseos de los mercados, los políticos o el pueblo. El empleo es tan seguro que, tras un periodo de prueba adecuado, sólo puede terminar por un proceso prolongado que demuestre claramente corrupción o inactividad en el cargo.

Esto no quiere decir que los empleados públicos sean moralmente inferiores o que ocupen sus cargos sólo para vivir de ellos. Lo que se sugiere es que la estructura de los incentivos dentro de la mayoría de los sistemas de servicio civil hace gran hincapié en la seguridad del empleo, más que en la terminación de los proyectos o la sensibilidad pública.¹⁷ Por lo tanto, tratando de aislar a los funcionarios públicos de las presiones políticas, las reformas del servicio público han llegado a aislar el servicio civil virtualmente de *todas* las presiones, con lo que se han generado graves problemas de rendición de cuentas y de control.

Existe gran variación en la capacidad de los líderes políticos para influir sobre los nombramientos de los funcionarios que trabajan bajo sus órdenes. En los Estados Unidos es relativamente grande el número de los funcionarios designados que entran y salen con los cambios de gobierno y que ayudan a volver más políticamente responsables a los departamentos ejecutivos.¹⁸ También en Suecia y la Alemania Occidental, los jefes políticos tienen una discrecionalidad considerable al escoger a sus propios funcionarios civiles principales.¹⁹ Los jefes políticos de Francia y Bélgica pueden ejercer cierto control sobre las designaciones de los puestos principales del servicio civil de sus ministerios, y también pueden designar *cabinets* de individuos políticamente leales que los ayuden a administrar el ministerio.

Estos países pueden contrastarse con el Reino Unido, donde hasta hace muy poco tiempo los líderes políticos casi no tenían opción en cuento a los funcionarios públicos que habrían de ayudarlos. La se-

¹⁷ Como vimos en el capítulo m, los datos referentes a la estructura de los incentivos en el sector público indican que pocas personas se ven atraídas debido a que su capacidad para hacer algo para o con la sociedad proviene sobre todo de las recompensas socioles y financieras.

¹⁸ G. Calvin Mackenzie, *The In and Outers: Presidential Appointees and Transient Government in Washington* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986).

¹⁹ Hans-Ulrich Derlien, "Repercussions of Government Change on the Career Civil Service of West Germany", *Governance*, 1, 1988, pp. 50-78; Kurt Holmgren, "Suede", en Francois Meyers (comp.), *La politisation de l'administration* (Institut Internationale des Sciences Administratives, Bruselas, 1985).

ñora Thatcher optó por mostrarse más activa en la selección de los funcionarios principales -habiéndose participado de manera importante en la designación de por lo menos ocho nuevos secretarios permanentes- e intentó cambiar el servicio civil de acuerdo con lo que ella creía que debía ser el gobierno en Gran Bretaña.s" Los cambios ocurridos en el Reino Unido reflejan las tendencias generales de los países desarrollados a analizar el servicio civil desde un ángulo más político." En muchos sentidos, este desarrollo podría ser positivo por cuanto hace que las líneas de la responsabilidad y la rendición de cuentas en el gobierno sean más claras que en el pasado.

Los países en vías de desarrollo tienden a utilizar los nombramientos de patronazgo en mayor medida que la mayoría de los gobiernos de las democracias industrializadas. En la economía privada hay menos empleados buenos para personas bien preparadas que en las democracias industrializadas; en consecuencia, estos empleos son más importantes en términos económicos y también para la creación de lealtades políticas patrimoniales.s- Además, muchos de estos regímenes no son democracias competitivas, de modo que la confianza política es más importante, y el concepto de la neutralidad del servicio civil no está bien institucionalizado. Los analistas occidentales tildan con frecuencia de "corrupta" a esta pauta, pero dentro de los países mismos no se le considera generalmente en forma tan negativa; también parece importante para la conservación de los regímenes.

Ya que tenemos una idea de las dimensiones del problema de rendición de cuentas y el control administrativo, pasemos al examen de los instrumentos con los que se puede hacer efectiva la rendición de cuentas. Describiremos los instrumentos que haya disposición de cada actor que intenta ejercer un control, y trataremos de evaluar estos instrumentos en diversos contextos nacionales y de organización. En esta discusión se conectarán estos instrumentos y su eficacia con las dimensiones básicas de la rendición de cuentas y los tipos particulares del control de los problemas que ya hemos bosquejado.

LOS INSTRUMENTOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Ya es muy grande y variada la lista de los procedimientos, instituciones y actores que se han elaborado para controlar la administración.

²⁰ Peter Hennessy, *Whitehall*, ed. rev. (Collins, Londres, 1990), pp. 635-640.

²¹ Meyers (comp.), *La politisation*, *op. cit.*; Derlien, "Repercussions", *op. cit.*

²² Osear Ozelak, "Public Policies and Political Regimes in Latin America", *International Social Science Journal*, 38, 1986, pp. 219-236.

No podemos aspirar a discutir cada uno de ellos en este capítulo y ni aun en un libro completo. Por tanto, nos concentraremos en los que parecen ofrecer mayores promesas de eficacia para nosotros como analistas de la administración o para grandes partes de la opinión pública. El hilo común que une todas estas soluciones propuestas es que depende de que alguien las aplique, y éste es el eslabón débil de la cadena del control. La mayoría de los métodos que examinaremos podrían ser eficaces, pero todos descansan en las fragilidades de la ejecución humana, de modo que se corre el riesgo de empeorar infinitamente el control. Si establecemos una institución o un individuo responsable de vigilar las operaciones de la burocracia pública, ¿quién vigilará a su vez las operaciones de este organismo superior? Esto se expresa más elegantemente en el aforismo latino: *Oui custodiet ipsos custodients*?²³ Por tanto, importa que se busquen mecanismos de control que no dependan por entero de la buena voluntad o las habilidades de quienes los implementen.

Esto se conecta con la caracterización que hiciera William Gormley de "músculos y plegarias" como medio adecuado para hacer valer la rendición burocrática.^e Sostiene Gormley que en la creación de la rendición de cuentas intervienen dos estrategias básicas. Por una parte, los "músculos" involucran el uso del poder de alguna clase, donde *poder* significa el uso de medios legales y políticos para tratar de imponer una conducta apropiada y/o castigar la corrupción. En cambio, las "plegarias" son el desarrollo de instrumentos para la persuasión moral de los funcionarios públicos o de conjuntos de incentivos positivos para que actúen debidamente. Cree Gormley que las plegarias son más eficaces en última instancia, porque dependen en mayor medida de reforzar los valores generalmente éticos y de servicio de los empleados del sector público.

Los métodos organizativos

El medio más sencillo para vigilar la administración pública consiste en permitir que los funcionarios públicos se vigilen a sí mismos. Friedrich sugirió uno de tales medios —recurriendo a los valores interiorizados de los funcionarios públicos—, del que nos ocupare-

²³ "Who will be the guardian of our guardians?" Véase Martin Shapiro, *Who Guards the Guardians?* (University of Georgia Press, Athens, GA, 1988).

²⁴ William T. Gormley, *Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers and Other Strategies* (Princeton University Press, Princeton, 1989).

mos más adelante.é> Aquí nos interesa el uso de sanciones colegiadas o legales dentro de la organización. Por tanto, aunque es posible que no todos los miembros de la organización hayan aceptado las normas éticas propuestas por Friedrich, ¿habrá todavía algunos medios para que la organización pueda controlarlos?

Debe señalarse que aunque éste aparentemente es el método de control más sencillo, podría involucrar los costos políticos más elevados a causa de la lucha interna que puede generar dentro de la organización. Además, podría exponer la agencia a nuevos ataques de otras instituciones políticas. Una organización que evada en público sus problemas facilita mucho a las legislaturas o al ejecutivo político reducirle su presupuesto o imponerle otras sanciones.

La publicidad

Aunque pudiera considerarse como un método en sí misma, la publicidad es un medio organizativo para el control de la burocracia. Resulta particularmente útil al tratarse de las acciones individuales, tanto de quienes exceden su autoridad como de quienes se apegan en exceso a las reglas y los procedimientos. La caracterización de este método como de control organizacional podría parecer extraña al lector, pero lo importante es que la publicidad por sí misma implica una sanción directa escasa o nula. Más bien, el mecanismo depende en gran medida de que la organización misma corrija los errores que se descubran. Podría hacerlo como un deber público o para evitar mayores vergüenzas. En ambos casos se mejora la actuación.

Si la organización misma no responde a un problema una vez identificado abiertamente, podrían entrar en acción los métodos ejecutivos, legislativos o legales. Sin embargo, es más fácil, barato y rápido que la organización responda. Así se reducirá el control externo de la organización, la que podría conservar cierto margen de acción para su actividad futura. Si una organización establece la reputación de resolver sus propios problemas, será mucho más capaz de resistir las presiones políticas o legales externas. Quienes defienden la publicidad como un medio de control desean que ocurra tal cosa.

Suecia probablemente posee el sistema administrativo más notable por el uso de la publicidad como instrumento de control. Se ha dicho que los funcionarios públicos suecos trabajan dentro de una "pecera", porque sus acciones están casi enteramente abiertas a la

²⁵ John Rohr, "Ethics in Public Administration", en Naomi Lynn y Aaron Wildavsky (comps.), *Public Administration; The State of the Art* (Chatham House, Chatham, NJ, 1989).

vista del público.t> Cada vez que un funcionario toma una decisión, tal decisión deberá justificarse por escrito, y la justificación escrita se registra como parte del archivo que queda a disposición de los ciudadanos que lo soliciten. Además, muchas formas recogidas por el gobierno que en la mayoría de las sociedades se considerarían confidenciales, como las declaraciones del impuesto al ingreso, se hacen públicas en Suecia.²⁷ Este sistema trata de lograr que el sistema administrativo y el sistema político en conjunto sean más sensibles ante el pueblo, por la sencilla razón de que si el pueblo sabe cuáles decisiones se han tomado y por qué razón, estará en mejor posición de entenderlas y cuestionarlas si lo cree necesario.

Además, la apertura a la prensa permite una propagación mayor aun de la información. Esta apertura debe tener también un efecto de disuasión sobre los administradores, quienes no harán nada que no puedan justificar. Por supuesto, hay algunos procedimientos para evadir el sistema de la publicidad. Un funcionario de cada ministerio decide cuáles materiales son privados o confidenciales, y aunque pueda apelarse la decisión, las más de las veces es irrevocable. De igual modo, la información peligrosa puede enviarse por comunicación privada en lugar de utilizar los canales públicos. Por último, la prensa suele ser criticada por no tener el interés necesario por aclarar los asuntos que aparecen en los archivos; la sobrecarga de la información hace que se utilice menos.²⁸ A pesar de estos problemas, el sistema parece ser un paso en la dirección correcta para quienes desean que se ejerza un control público más completo sobre las actividades de la burocracia pública.

El sistema sueco es el más notorio de los sistemas que utilizan la información para el control, pero otros sistemas políticos también han tomado medidas para utilizar la información como mecanismo de control. Noruega ha adoptado un sistema de publicidad similar al de Suecia. En los Estados Unidos, los excesos de Watergate y una mayor desconfianza en el gobierno han llevado a promulgar la Ley de Libertad de Información en el ámbito federal, junto con leyes similares en 39 estados, por lo menos.s? Hay también varias "leyes de iluminación", a nivel estatal y local, que **permiten** el acceso público a

²⁶ H. Stromberg, "The Press Law in Sweden", en P. Lahav (comp.), *Press Laws in Modern Democracies* (Longman, Nueva York, 1984).

²⁷ Stanley V. Anderson, "Public Access to Government Files in Sweden", *American Journal of Comparative Law*, 3, 1973, pp. 419-473.

²⁸ Roger Choate, "The Public's Right to Know", *Current Sweden*, núm. 93. (Swedish Institute, Estocolmo, 1975), p. 4.

²⁹ B. Guy Peters, "Regulation of Administrative Data Collection in the United States". *Journal of Behavioral and Social Sciences*, 29, 1989, pp. 1-15.

los registros y las reuniones de los organismos administrativos, especialmente los que funcionan de modo semilegislativo o semijudicial.³⁰ Los procedimientos administrativos canadienses también han sido modificados para permitir una publicidad mayor de las decisiones y la información.

Incluso en Gran Bretaña, donde el gobierno nacional es un ejemplo extremo de un gobierno cerrado (véase lo que sigue), los gobiernos locales han adoptado políticas de apertura y las decisiones judiciales han empezado a abrir al gobierno central. Además, el primer ministro John Major ha hecho varias promesas de hacer que el gobierno central sea más abierto y sensible al pueblo. Los gobiernos locales han afrontado algunos problemas por la indiferencia y la sobrecarga de información que han reducido la eficiencia de las políticas de gobierno abierto en otros países." Sin embargo, un aumento general de la desconfianza en el gobierno y de la conciencia política de los pueblos se ha asociado al aumento de la presión ejercida sobre el gobierno para que abra sus registros al pueblo y a la prensa.

El gobierno abierto suele analizarse en función del acceso de los ciudadanos a la información después de que se han tomado las decisiones. Esto es importante para conocer lo que se decidió, por quién y por qué, pero puede hacer poco para modificar la forma como se hacen las políticas. Otro aspecto del gobierno abierto es la apertura del proceso de toma de decisiones para los ciudadanos mientras se están tomando las decisiones. Esto puede lograrse en varias formas. Un mecanismo fundamental es el de las audiencias públicas. Varios programas federales de los Estados Unidos, por ejemplo, requieren ahora audiencias públicas antes de que el gobierno pueda actuar. Este requisito se encuentra en muchos programas ambientales, algunos programas urbanos e incluso la revisión decenal del Programa de Seguridad Social. Además, los gobiernos estatales y locales exigen audiencias públicas en varios casos, sobre todo por lo que se refiere al cambio de la zonificación local. En la mayoría de las sociedades industrializadas existen controles similares del gobierno local sobre la zonificación y el uso de la tierra. Un lema del gobierno abierto es que las decisiones que afecten a los ciudadanos en formas identifica-

³⁰ Bernard Rosen, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, 2a. ed. (Praeger, Nueva York, 1989), pp. 138-139.

³¹ La Ley del Gobierno Local (de Acceso a la Información) de 1985 es la legislación relevante. Véase Bob Franklin, "Public Relations, the Local Press and the Coverage of Local Governments", *Local Government Studies*, 12, 1986, pp. 21-33.

³² Barry Checkoway, "The Politics of Public Hearings", *Journal of Applied Behavioral Science*, 17, 1981, pp. 566-582.

bles, como las del uso del suelo, debieran someterse a algún comentario público antes de actuar.

Además del contrato directo entre los ciudadanos y el gobierno en una audiencia pública, existen otros medios para permitir la participación ciudadana en las decisiones administrativas. Esta posibilidad queda ejemplificada en la Ley de Procedimientos Administrativos de 1947 y los procedimientos que estipula para la elaboración de reglamentos por la burocracia federal.>' Antes de que una agencia federal de los Estados Unidos pueda expedir un reglamento (legislación secundaria), deberá publicar en el *Federal Register* una declaración de su intención de hacerlo, entregar un proyecto de reglamento y luego otorgar un plazo de varios meses para que los ciudadanos y grupos interesados comenten la propuesta. Los comentarios recibidos de tales interesados pasan a formar parte del registro oficial, y la decisión que finalmente se tome sobre el reglamento deberá guardar cierta semejanza con los comentarios recibidos por la agencia. Algunos programas tienen requisitos más estrictos aun en forma de reuniones formales análogas a los procedimientos judiciales.>' Esta apertura a las aportaciones de los ciudadanos acerca de las políticas hace que el proceso de expedición de la legislación secundaria a través de la burocracia resulte en muchos sentidos más democrático que la elaboración de la legislación primaria por el Congreso.

La publicidad y el gobierno abierto no son valores enteramente positivos, como ocurre con muchos otros aspectos de la rendición administrativa de cuentas. Sin duda es importante que el pueblo tenga acceso a información pertinente acerca de la administración, pero el trabajo en una pecera raras veces puede ser tan eficiente como el trabajo en privado. Además, tal apertura tiende a exponer las actividades de los administradores a presiones políticas que quizá no se experimentarían directamente en un sistema más cerrado. En Gran Bretaña, en cambio, la tradición y la práctica de la administración han sido de secreto y privacidad casi totales para los administradores.³⁵ La prensa está presionando contra este secreto pero, por lo que sabe la mayor parte del pueblo -sobre todo, tratándose de las de-

³³ James O. Freedman, *Crisis and Legitimacy* (Cambridge University Press, Cambridge, 1978); Philip J. Cooper, *Public Law and Public Administration*, 2a. ed. (Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ, 1988), pp. 111-180.

³⁴ La llamada elaboración formal de reglas ocurre en agencias tales como la Administración de Alimentos y Medicinas, y generalmente incluye el derecho de otorgar asesoría y otras protecciones legales. Véase Glen O. Robinson, *American Bureaucracy: Public Choice and Public Law* (University of Michigan Press, Ann Arbor, 1991).

³⁵ P. Birkinshaw, *Freedom Of Information: The Law, The Practice and the Ideal* (Weidenfeld and Nicolson, Londres 1988).

cisiones y la asesoría en el campo de las políticas-, los burócratas no tienen rostro. El secreto se ha adoptado para asegurar que los administradores, como funcionarios públicos, se mantengan aislados de las presiones políticas a corto plazo y puedan tomar libremente decisiones en bien del "interés público".³⁶ Las decisiones tomadas en el caso de la publicación de los diarios de Crossman y otras memorias similares, la institucionalización de un *ombudsman* parlamentario, el sistema de comité selecto, las revelaciones de algunos funcionarios públicos individuales y la continua presión pública han abierto incluso este sistema cerrado, pero sigue siendo mucho más privado que la mayoría de los sistemas políticos. Lo importante es que ciertos valores pueden ser maximizados por un sistema de administración cerrado y privado; asimismo, pueden obtenerse ciertos beneficios con un sistema abierto. Es simplemente una elección del pueblo y de las elites políticas acerca del tipo de sistema que desean y de la forma del sistema administrativo que se adapte mejor a la cultura política y otras instituciones del gobierno.

La disciplina interna

La disciplina interna de las organizaciones públicas es otro medio potencialmente eficaz para controlar la administración sin tener que recurrir a la imposición de un control político externo. Por tanto, es un medio relativamente "barato" de control en términos de tiempo y de energía institucional total. Por otra parte, supone que dentro de la jerarquía hay alguien que ocupa un puesto responsable y tiene valores más compartidos con los que supuestamente tiene el pueblo, que los valores de subordinados errados o aun superiores errados. Dada nuestra concepción del administrador público típico como alguien que probablemente no es mejor ni peor que el ciudadano típico, habrá grandes probabilidades de encontrar a tal persona dentro de la jerarquía. Sin embargo, existen varios impedimentos para cualquier persona que ejerza autoridad sobre subordinados que sólo sean culpables de los errores más obvios en su cargo.

Primero, las sanciones aplicables dentro de los sistemas del servicio civil no son particularmente graves, sobre todo si la persona en cuestión no es un "arribista" en busca de ascensos.³⁷ Estos proble-

³⁶ Véase una opinión contraria en Clive Ponting, *The Right to Know: The Inside Story of the Belgrana Affair* (Spherc. Londres, 1985).

³⁷ El término "arribista" (*climber*) proviene de Anthony Downs, *Inside Bureaucracy* (Little Brown, *Bastan*, 1967).

mas son especialmente manifiestos cuando la persona a quien el superior desearía castigar no tiene otra culpa que la de ser demasiado celoso en la aplicación de las reglas y no la de violar tales reglas. Además, la aplicación de las sanciones organizacionales existentes requiere audiencias administrativas prolongadas y a menudo complejas, con reglas en apariencia sesgadas en favor del funcionario público.^v Las juntas disciplinarias para los policías, por ejemplo, generalmente incluyen en su mayor parte a otros policías que, pese a su intención de mantener la integridad de la institución, entienden también los problemas del policía que afronta una situación peligrosa o comprometedora. La sindicalización de los empleados públicos -gremial y de otras clases- ha agravado las dificultades de la aplicación de los controles internos.^t Por último, los propios sistemas del servicio civil tienden a forjar protecciones contra las sanciones y requieren procedimientos complejos para imponer las sanciones existentes. Por ejemplo, un funcionario del gobierno de Carter abandonó su intento de disciplinar a un empleado porque ello le habría ocupado todo el resto de su tiempo en el cargo.^w Así pues, las sanciones que pueden emplearse fácilmente tienden a ser débiles, mientras que las que son graves son de ordinario muy difíciles de implementar.

Hay también poderosas razones organizacionales para no aplicar sanciones a los empleados. Como vimos en capítulos anteriores, la política burocrática desempeña un papel importante, si no decisivo, para muchos administradores públicos y sus agencias.[!] Estos administradores deben competir por dinero, empleados y tiempo legislativo con todas las demás agencias, y no hay ningún medio más seguro que el escándalo para reducir su éxito potencial en este conflicto. Aunque la agencia puede tratar de salir bien librada diciendo que estaba "limpiando su propia casa", todavía puede provocar considerables dificultades para sí misma en el presupuesto del año siguiente.^v En esta época de fondos públicos escasos, el despido de un

³⁸ Estas protecciones están más desarrolladas en los sistemas políticos que tienen tribunales administrativos especiales. Además, la apertura general del gobierno a las quejas de los ciudadanos, durante los años ochenta, ha incrementado la capacidad de un ciudadano para que se le haga justicia. Véase Marie-Christine Henry-Mefninger y Anne Gazier, "Fonction Publique: stabilité juridique et effets des changements sociaux", *L'Année administrative* 88 (Institut Internationale d'Administration Publique, París, 1988).

³⁹ Véanse pp. 503 Y 504.

⁴⁰ Leonard Reed, "Firing a Federal Employee: The Impossible Dream", *Washington Monthly*, 9, 1977, pp. 14-25. Se han relajado un poco las regulaciones aplicables al personal federal, pero subsisten las dificultades básicas.

⁴¹ Véanse los capítulos v y vi.

⁴² Como nos recordara Wildavsky muchas veces, la confianza es un elemento central del proceso presupuestario. Véase Aaron Wildavsky, *The New Politics of the Budgetary Process*, 2a. ed. (Harper-Collins, Nueva York, 1992), pp. 111-113.

empleado puede significar que no se contrate a un sustituto y que la organización pierda ese puesto.

Una observación relacionada con la anterior es que los administradores desean hacer cosas, de modo que no quieren emplear cantidades excesivas de tiempo y energía persiguiendo a miembros de sus propias organizaciones. De igual modo, los propios funcionarios principales son calificados de ordinario de acuerdo con su capacidad para alcanzar metas y no de acuerdo con la disciplina interna de sus organizaciones. Las restricciones legales y morales deben tomarse en cuenta, pero el éxito en la gerencia de los programas suele ser más importante que la mayoría de los demás aspectos del trabajo.

Otro factor favorable para la falta de aplicación de las regulaciones administrativas dentro de una agencia es el hecho de que con frecuencia es necesario violar los reglamentos para alcanzar las metas establecidas en la organización. En los Estados Unidos y otros países que han tenido grandes y recientes escándalos políticos, este razonamiento podría parecer dudoso a muchos lectores, pero hay situaciones en que las reglas y los reglamentos administrativos constituyen impedimentos para la prestación de un servicio o la realización de una tarea. Blau presenta un ejemplo ahora clásico de los agentes del FBI que debieron violar explícitamente las reglas que exigen el informe de todo intento de soborno para realizar bien su tarea." Muchas reglas asociadas con la prestación de servicios sociales dificultan la recepción de ayuda por parte de los clientes de las agencias públicas, y estos reglamentos deben ser violados con frecuencia por los empleados de una agencia que tratan de ayudar a sus clientes. Sin embargo, la dificultad de esta justificación reside en el hecho de que cada empleado debe decidir cuáles son las metas *reales* de la organización (o del gobierno en conjunto). Esta práctica es sospechosa por lo menos, y en muchos casos resulta muy peligrosa en un régimen democrático.

Por último, debemos recordar que el servicio civil constituye una carrera, como la de quienes trabajan en cualquier otra organización o profesión. Por lo tanto, existe cierta camaradería y *esprit de corps* que dificulta la adhesión estricta a la disciplina interna. A pesar de las líneas formales de la autoridad, las organizaciones informales pueden conectar a individuos que son formalmente superiores y subordinados como iguales, lo que dificulta la imposición de la disci-

⁴³ Peter Blau, *The Dynamics of Bureaucracy*, 2a. ed. (University of Chicago Press, Chicago, 1963), pp. 137-193.

⁴⁴ Alex Bryson y John Jason, *Policing the Workshy: Benefit Controls, the Labour Market and the Unemployed* (Aldershot, Avebury. 1992).

plina. Cuando se considera al servicio civil como una organización muy diferenciada del resto de la sociedad (Francia, Japón), o dentro de segmentos de la burocracia pública muy integrados (la policía o el ejército), hay una renuencia a desacreditar el servicio. En consecuencia, muchas indiscreciones internas que en efecto ocurren no se revelarán.:" Incluso en los puestos menos diferenciados, puede haber la sensación de que no se debe criticar indebidamente a los colegas del servicio civil, aunque sólo sea porque los papeles se pueden invertir en el futuro.

Un caso especial de los controles internos del abuso burocrático es el de "dar la alarma". Este término se refiere a las acciones individuales que tratan de revelar lo que se considera corrupción en sus propias agencias, sobre todo cuando los autores son sus superiores. Uno de los casos más familiares de "alarma" fue el del contador del Departamento de Defensa que expuso las grandes exageraciones de los costos del avión C-SA. Esto produjo gran vergüenza para el Departamento de Defensa y el despido del contador." Luego se incrementó la protección para los que daban la alarma en la burocracia federal estadounidense, incluidos los inspectores generales que fungen como funcionarios a quienes pueden reportarse tales abusos sin temor a represalias.:"

Los Estados Unidos no son el único país que ha empezado a apoyar la posibilidad de dar la alarma. Por ejemplo, la apertura general del gobierno sueco a la publicidad significa que los que dan la alarma no se salen de los límites del comportamiento normal, como podría ocurrir en otros sistemas." Pero la mayoría de los demás países apoyan menos a esos "alarmistas", y algunos de ellos, como el Reino Unido, a menudo han despedido y enjuiciado a los funcionarios que se atreven a revelar lo que consideran acciones impropias dentro del gobierno.>? El gobierno de Majar ha sugerido que se reduzca el nivel

⁴⁵ Véase Ezra Suleírnan, *Elites in French Society: The Politics of Survival* (Princeton University Press, Princeton, 1978), pp. 140-144; el intento de ocultar el escándalo de Tail Hook en la Marina de los Estados Unidos es un ejemplo reciente y extremo de este fenómeno.

⁴⁶ Myron Peretz Glazer y Penina Migdal Glazer, *The Whistle-Blowers* (Basic Books, Nueva York, 1989).

⁴⁷ Edward Weisband y Thomas M. Franck, *Resignation in Protest* (Viking, Nueva York, 1975).

⁴⁸ Paul C. Light, *Monitoring Government: Inspectors General and the Search [or Accountability]* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1993).

⁴⁹ Lennart Lundquist. "Freedom of Information and the Swedish Bureaucrat", en Richard A. Chapman (comp.), *Ethics in the Public Service* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1993), pp. 81-83.

⁵⁰ Richard A. Chapman, "Reasons of State and the Public Interest: A British Variation on the Problem of Dirty Hands", en Chapman (comp.), *Ethics, op. cit.*

del secreto en el gobierno británico, pero todavía queda mucho camino por recorrer para lograr algo similar a la apertura observada en la mayoría de las democracias industrializadas.

Los controles administrativos internos sobre la burocracia pública no sólo dependen de un conjunto establecido de instituciones y procedimientos, sino también de la disposición de los ocupantes de puestos principales en las organizaciones a emplear tales procedimientos. En el caso de la disciplina interna de una organización, pueden faltar los procedimientos y la disposición para utilizarlos. La falta de voluntad es raras veces una función de la colusión o de la franca inmoralidad, pero de ordinario se debe simplemente a la política de las agencias burocráticas y su necesidad de sobrevivir en un ambiente político potencialmente hostil. De igual modo, los métodos disponibles para la disciplina interna son, en el mejor de los casos, torpes y embrollados, y en el peor de los casos absolutamente estériles. Hay un número creciente de métodos para estimular el desempeño -la paga por méritos, por ejemplo-, pero los pocos métodos de castigo disponibles resultan de difícil empleo.

El mercado y otros controles externos

Los cambios ocurridos en el sector público y la influencia creciente de los mecanismos del sector privado han introducido otro medio de control sobre la administración pública. Por ejemplo, en lugar de utilizar la contabilidad o los controles presupuestarios para influir sobre el monto del gasto para un servicio, el colocar el servicio en competencia con el sector privado impone otros límites a la suma que se puede gastar. Aun sin la prueba formal del mercado, de la eficiencia del servicio gubernamental, pueden crearse cuasimercados dentro del servicio público que a menudo pueden dar la misma prueba. Por ejemplo, el Servicio Nacional de Salud en Gran Bretaña ha separado la compra de servicios por parte de los Consejos Regionales de Salud y el presupuesto, obteniendo practicantes generales que prestan tales servicios en los hospitales.>'

Una de las virtudes principales del control del mercado es su funcionamiento relativamente automático. No se necesita otra institución pública que tome una decisión acerca de lo atinado de una decisión. Se supone que los actores que intervienen aplican una lógica econó-

si John Appleby, "The Use of Markets in the Health Service: The NHS Reforms and Managed Competition", *Public Money and Management*, 10, 1990, pp. 27-33.

mica apropiada y encuentran un procedimiento para prestar los servicios al menor costo posible. Entonces es menor la necesidad de preocuparse por las normas éticas y los intereses personales y organizacionales de las personas que vigilan la burocracia pública. El ejercicio se convierte en un proceso relativamente automático de retroalimentación por medio de las señales del mercado.

El problema de este enfoque del control es que resulta eficaz sólo en lo tocante a la eficiencia económica del servicio. Esto es ciertamente importante en el servicio público, pero no es en modo alguno el único valor que cuenta. Además, si un servicio maximiza la eficiencia económica, también puede minimizar otros valores importantes tales como el servicio a los clientes y la plenitud en la investigación de las quejas. El ejercicio del control sobre el sector público implica generalmente el equilibrar varios valores importantes, pero la utilización del mercado permite que se preste atención sólo a un conjunto -bastante limitado- de señales acerca de la actuación del gobierno.

Presiones grupales y públicas

Otro procedimiento para controlar la administración sin provocar conflictos formales entre las instituciones es la actividad de los grupos de presión y de la opinión pública. Ya hemos examinado la relación existente entre los grupos de presión y la burocracia, y concluimos que los grupos de presión son causa frecuente de que la administración no actúe siempre en bien del interés público.⁵² ¿Cómo podrán funcionar también estos grupos de presión como freno para la administración?

En primer lugar, aunque los grupos de presión podrían no servir al interés público definido en sentido general, sí sirven a una clientela reducida, y esa clientela se ve muy afectada por las actividades de cierta agencia. Al informar a sus miembros de las actividades de la agencia, los grupos pueden ejercer a su vez cierto eficaz control popular. El resultado de este proceso es a menudo una acción legal o administrativa que favorece intereses especiales, pero incluso esto constituye *cierta* respuesta por parte de la agencia.

En segundo lugar, uno de los avances políticos más importantes de los últimos años ha sido la organización de los llamados grupos de presión para el interés público, que se organizan y funcionan como cualquiera otro grupo de presión, pero sin representar ostensiblemente

⁵² Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism*, 2a. ed. (Norton, Nueva York, 1979); Jeremy J. Richardson y A. Grant Jordan, *Governing Under Pressure* (Martin Robertson, Oxford, 1982).

a ningún interés especial. En los Estados Unidos, este movimiento se ha manifestado a través de Causa Común y todo el movimiento de los consumidores iniciado por Ralph Nader.⁵³ La publicidad y la publicación de las quejas presentadas contra el gobierno son las armas empleadas con mayor frecuencia por estas organizaciones, pero también han participado en el cabildeo con los legisladores y las agencias administrativas. Por último, en el contexto estadounidense estas organizaciones han tenido un éxito razonable en los tribunales, mientras que en las naciones europeas la creación de diversos ministerios y juntas para los asuntos de los consumidores ha tendido a absorber muchas quejas sin recurrir a los medios judiciales.

En tercer lugar, estrechamente relacionada con el desarrollo de grupos de consumidores, ha aparecido la formación de los llamados grupos de acción o *Burgerinitiateven* en los países europeos continentales. Éstos son de ordinario grupos de un solo tema que surgen en protesta contra una sola decisión o política y luego desaparecen tras su éxito o su frustración por el gobierno. Estos grupos a menudo se orientan hacia las decisiones tomadas por funcionarios políticos, pero también se ocupan a menudo de las decisiones burocráticas. Los grupos de acción se han institucionalizado cada vez más, como lo indica la experiencia de los Verdes en la formación de partidos políticos en varios países europeos.⁵⁴ La mayoría de estos grupos se han ubicado en la "izquierda libertaria" -ecología, antinucleares, paz-, pero también han aparecido algunos por la derecha, como las organizaciones de contribuyentes.⁵⁵

Otro aspecto de especial interés en el uso de grupos de interés como freno a la burocracia pública ha sido la promoción gubernamental de las organizaciones, casi hasta el punto de crear su propia oposición. Durante la Guerra contra la Pobreza en los Estados Unidos, se elaboró la doctrina de la "máxima participación viable" para permitir que los residentes de las comunidades afectadas por estos programas sociales intervinieran en la elaboración e implementación de las políticas.⁵⁶ La idea de esta iniciativa de participación y de otras ulteriores ha consistido en permitir que los residentes aumenten sus

⁵³ Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government* (Cambridge University Press, Cambridge, 1992).

⁵⁴ Herbert Kitschelt, *The Logic of Party Formation* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1989); Thomas Poguntke, "Unconventional Participation in Party Politics; The Experience of the German Greens". *Political Studies*, 40, 1992, pp. 239-254.

⁵⁵ Paul A. Taggart, "The New Populism and the New Politics: Transformation of the Swedish Party System in Comparative Context", tesis doctoral inédita, Departamento de Ciencia Política de la University of Pittsburgh, 1993.

⁵⁶ Véase una de las muchas evaluaciones negativas en Daniel Patrick Moynihan, *Maximum Feasible Misunderstanding* (Free Press, Nueva York, 1969).

habilidades políticas y la de impedir al mismo tiempo que los programas se burocraticen excesivamente y se atoren en el papeleo.>' En Gran Bretaña, una reorganización del Servicio Nacional de Salud ha incluido el desarrollo de Consejos Comunitarios de Salud planeados para impedir que el servicio quede dominado por doctores especialistas y para asegurar mayor consideración de los deseos de la comunidad.⁵⁸ Estos consejos y sus sucesores han sido adversarios decididos de las reducciones implantadas por el gobierno conservador en el Servicio Nacional de Salud.⁵⁹

En muchos países africanos, y hasta cierto punto en otras partes del Tercer Mundo que están experimentando la movilización política y el cambio social, se han creado consejos aldeanos y otras organizaciones locales, de nuevo con la intención de aportar insumos locales y servir como frenos a los excesos burocráticos.^w En estos casos de países americanos, europeos y africanos, los gobiernos en cuestión han promovido activamente las organizaciones no gubernamentales (ONG) que serían opositores a las burocracias del propio gobierno, lo que constituye un enfoque interesante, aunque no siempre totalmente exitoso, para la rendición administrativa de cuentas.

Otro avance que facilita los controles de los grupos de interés sobre la administración ha sido el crecimiento de organizaciones de clientes para algunos servicios públicos (por ejemplo, la Organización de Derechos a la Beneficencia en los Estados Unidos). Tales organizaciones han existido durante algún tiempo para los servicios de las clases media y alta, como la educación, pero la novedad más interesante es el surgimiento de organizaciones de receptores de beneficios sociales de la clase baja. Estas personas habían sido consideradas por la comunidad, y aun por ellas mismas, como carentes de otro derecho que no fuera el de expresar gratitud por los beneficios recibidos. Pero ahora se han vuelto cada vez más elocuentes en sus demandas de mayores beneficios y un mejor trato por parte de los administradores. En este sentido también ha sido importante la creciente movilización política de los ancianos, de modo que el "poder gris" podría ejercer una presión eficaz sobre el gobierno en busca de mayores pensiones y una administración mejor de los programas de pensiones.

⁵⁷ Véase Jack DeSario y Stuart Langion. *Citizen Participation in Public Decision Making* (Greenwood Press, Nueva York, 1987).

⁵⁸ Rudolf Klein, *The Politics of the National Health Service* (Longman, Londres, 1983), pp. 95-98.

⁵⁹ Véase "Health Critics Attack Moore from AH Sides", *Financial Times*, 20, 1988; Fedelman Winkler, "Consumerism in Health Care", *Policy and Politics*, 15, 1987, pp. 1-8.

⁶⁰ R. B. Jain, *The Panchayati Raj* (Indian Institute of Public Administration, Nueva Delhi, 1989).

Estas organizaciones no representan al interés público general, pero pueden presionar efectivamente en favor de mejoras en la administración social. En los casos más extremos, algunos grupos de clientes de los servicios sociales podrían asumir incluso la gerencia del servicio social. La autogerencia ha sido de especial importancia en los proyectos de vivienda pública. A su vez, estos proyectos se han convertido en base de desarrollo de otros proyectos de servicio social, la privatización de algunos servicios en manos de los receptores, y el fortalecimiento general de ciertos grupos que habían sido excluidos de toda participación efectiva en el proceso político.e!

Una variante del fortalecimiento de grupos de clientes para su autogerencia es el desarrollo de instituciones educativas administradas por los padres. En Chicago, por ejemplo, la insatisfacción con las escuelas locales produjo un movimiento para permitir que los comités de padres de familia controlaran las escuelas.v- En el Reino Unido, la Ley de Reforma Educativa de 1988 permitió que las escuelas abandonaran el control de la autoridad educativa local en favor de la administración por los padres. De igual modo, la creación de "hospitales de confianza" y la separación de compradores y prestadores dentro del Servicio Nacional de Salud (NHS, por sus siglas en inglés) permite un control mayor por parte de los empleados y los comités de gerencia, y minimiza las restricciones impuestas por la estructura jerárquica del NHS.⁶³ Incluso en los servicios de la beneficencia social se ha intentado una versión modificada de este estilo de gerencia.e-

A pesar del éxito indudable de algunos grupos, resulta difícil ser muy optimista acerca de su capacidad como solución general a los problemas del control administrativo. Su eficacia se ve limitada por los mismos factores que limitan la eficacia de los grupos de presión en términos más generales, sobre todo que deben ejercer su influencia a través de segundas y terceras partes para lograr que se atiendan sus sugerencias o demandas. Además, a pesar de los éxitos logrados a corto plazo, muchos de los grupos sociales que podrían beneficiarse en mayor medida con las organizaciones de clientes de este tipo todavía tienen pocas de las habilidades políticas y organizacionales que requiere el éxito continuo. Por último, a largo plazo es posible que

⁶¹ Thomas A. Laveist, "Segregation, Poverty and Empowerment: Health Consequences for African Americans", *Milbank Quarterly*, 7, 1993, pp. 41-64; Don Tomlin, "A Professional's Reflection", *Journal of Housing*, 49, 1992, pp. 216-218.

⁶² Robert Guskind, "Rethinking Reform", *National Journal*, 25, 1991, pp. 1235-1239.

⁶³ Departamento de Salud y Seguridad Social, *Caring [or Patients]* (DHSS, Londres, 1989).

⁶⁴ Gerard Wistow y Marian Barnes, "User Involvement in Community Care: Origins, Purposes and Applications", *Public Administration*, 71, 1993, pp. 279-299.

los grupos de consumidores y las agencias que sirven a los consumidores no resulten muy diferentes de otros tipos de agencias y grupos de presión. Pueden llegar a representar un interés especial o, mejor dicho, un enfoque particular para los problemas de los consumidores, lo que quizá requiera otro conjunto de controles para controlar a los controladores.

Métodos del control político

Si los métodos de la publicidad, la organización y la disciplina organizacional interna no son eficaces para controlar a la administración, deberá introducirse un segundo nivel de control. Este control se ejerce a través de las instituciones políticas. La lógica es que las instituciones políticas se consideren a sí mismas como representantes del pueblo, aunque no hayan sido elegidas directamente. Con razón se consideran a sí mismas como fuente de las facultades delegadas que la burocracia puede ejercer ahora, y se consideran también facultadas para retirar tales poderes cuando se abusa de ellos. Ya hemos examinado el conflicto que se plantea entre las instituciones políticas y la burocracia a propósito de las políticas.^e Muchas de las observaciones que hicimos entonces se aplican también a esta discusión. Ahora, en lugar de analizar la capacidad de estos dos conjuntos de instituciones con el fin de controlar las políticas en sentido amplio, examinaremos sus capacidades respectivas para controlar las decisiones en casos más específicos, aunque solamente sea *a posteriori*. Muchas facultades de las diversas instituciones son del mismo tipo, pero debemos examinar las formas en que se pueden aplicar tales facultades a casos específicos de la administración y la mala administración.

La legislatura

Las instituciones legislativas han pasado al primer plano de la batalla por el control administrativo en los últimos años. Ello ocurre en parte porque la preocupación creciente de los votantes se ha convertido en la acción de sus representantes elegidos. Además, el gran volumen del trabajo administrativo que ahora se realiza ha hecho más necesario que la legislatura ejerza sus funciones de vigilancia, sobre todo tomando en cuenta el mayor volumen de los fallos administrativos que tienen la fuerza de la ley y se expiden por facultades de

⁶⁵ Véanse pp. 346-369.

legadas por la legislatura. Corresponde a la legislatura tratar por lo menos de llevar un registro de tales fallos, aunque no siempre pueda controlar su contenido. Por último, el predominio del ejecutivo en la elaboración de políticas ha hecho del acoso a los funcionarios administrativos uno de los pocos recursos que le quedan al legislador individual para adquirir amplia publicidad y una estatura nacional.

La responsabilidad ministerial. El mecanismo más importante por el que las legislaturas controlan la burocracia en los gobiernos parlamentarios es la doctrina de la responsabilidad ministerial. En los regímenes parlamentarios, la convención típica es que el ministro sea responsable ante el parlamento por todo lo que ocurra dentro de su ministerio.⁶⁶ Por lo tanto, el ministro debe responder en principio por la conducta de los empleados públicos de su ministerio, ya sea que el empleado obedezca órdenes ministeriales o simplemente ejerza su criterio legítimo. Algunos de los mecanismos del control legislativa que veremos más adelante (por ejemplo, el tiempo del cuestionamiento) ayudan a poner en práctica este concepto de responsabilidad, pero en los gobiernos parlamentarios debe entenderse la rendición de cuentas dentro de este contexto constitucional fundamental.

Puede argüirse que la responsabilidad ministerial se ha convertido, cada vez más, en un mito ventajoso.⁶⁷ Los ministros se están volviendo renuentes a permitir que su futuro político se ponga en peligro por los errores de los funcionarios públicos de menor nivel. Deben constatar los interrogatorios parlamentarios acerca de cualesquiera problemas que se identifiquen, pero se han mostrado más que dispuestos a desviar la atención pública hacia los funcionarios públicos particulares que consideren culpables. El principio tradicional (sobre todo en los sistemas de Westminster) de que los funcionarios públicos permanecerán en el anonimato, mientras que el ministro asume la responsabilidad pública por los errores, se ha destacado más por sus violaciones que por su observancia.

El concepto de responsabilidad parlamentaria tiene poco sentido

⁶⁶ Véase una discusión general en Geoffrey Marshall, *Ministerial Responsibility* (Oxford University Press, Oxford, 1989).

⁶⁷ Los regímenes parlamentarios no son uniformes en cuanto al significado de las responsabilidades ministeriales en sus documentos y doctrinas constitucionales. En general, la tradición de los sistemas occidentales ha sido más estricta que otras por lo que toca a las responsabilidades de los ministros.

⁶⁸ Sharon L. Sutherland, "The Al-Mashat Affair: Administrative Accountability in Parliamentary Institutions", *Canadian Public Administration*, 34, 1991, pp. 573-603; "Responsible Government and Ministerial Responsibility", *Canadian Journal of Political Science*, 24, 1991, pp. 91-120.

en los regímenes presidenciales como el de los Estados Unidos.^s? En estos sistemas, aplicados sobre todo en los regímenes latinoamericanos y africanos, los ministros o sus equivalentes no responden ante la legislatura como lo harían en un régimen parlamentario. La fusión de poderes en un régimen parlamentario significa que un ridículo en la arena legislativa puede significar también el fin de la eficacia del ministro y de su actuación en el cargo. Existen todavía estos varios procedimientos para el ejercicio de su deber de vigilancia por parte de la legislatura, pero la separación de poderes inherente a un régimen presidencial tiende a hacer del ejercicio del control legislativo un tema más contencioso aún.

El financiamiento. El financiamiento de los programas es uno de los principales instrumentos por los que la legislatura puede controlar a la administración. Ya hemos analizado extensamente algunos de los problemas del ejercicio del control sobre las políticas a través del financiamiento. Pero aunque el poder del bolsillo puede ser un instrumento obtuso para el control general de las políticas públicas, es posible que tenga éxito con un administrador o una agencia recalcitrantes. Sería de esperar que las legislaturas tuvieran algo mejor que hacer con su tiempo colectivo, pero son innumerables los ejemplos de comités y aun de legislaturas enteras que pierden un tiempo enorme en minúsculos problemas de agencias particulares y aun de administradores individuales. Esta "ley de la trivialidad" sostiene que los legisladores se ocupan de pequeñas porciones del presupuesto porque pueden entender tales partes, pero aprueban gastos enormes sólo con un examen superficial.ⁱ? Además, a menudo son los detalles triviales los que interesan a los electores, y los legisladores que se ocupan de tales detalles aparecen muy activos a ojos de sus votantes.

Los problemas de la participación legislativa en el presupuesto, tildada a veces de intromisión, son de especial importancia en los Estados Unidos. Pocos sistemas políticos han permitido a sus órganos legislativos tanta libertad en la presupuestación que puedan llegar a examinar los detalles financieros y administrativos de las agencias. En el ámbito subnacional, de nuevo en los Estados Unidos, es más evidente aún la intervención legislativa en la administración por la vía del presupuesto, hasta el punto de cesar a funcionarios de su

⁶⁹ Hay una versión modificada en el sistema "sernipresidencialista" de la Francia de la Quinta República. Véase Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal Of Political Research*, 8, 1980, pp. 165-187.

⁷⁰ Hans Klausen Korft, "Planning and Budgeting in the Federal Republic of Germany", *Public Budgeting and Finance*, 3, 1984, pp. 57-80.

puesto simplemente negándose a asignar dinero para tal puesto. El castigo por una administración corrupta es raras veces tan directo, pero con frecuencia ocurre mediante la reducción de las asignaciones para toda la agencia. Estos poderes sobre la presupuestación otorgan al Congreso de los Estados Unidos y a las legislaturas estatales significativos controles sobre las agencias que han sido en gran medida abandonados en los sistemas parlamentarios que tienen una disciplina partidista más rigurosa."

Pero incluso en los sistemas parlamentarios, las legislaturas tratan de ejercer cierto control sobre el presupuesto, y por ende sobre el poder ejecutivo y su burocracia. En muchos casos, este control se reduce a revisar lo que ha ocurrido, en lugar de participar activamente en la formación de las prioridades del gasto."- En otros casos, sin embargo, los controles son más reales y anticipados. Más importante aún es el hecho de que las legislaturas parecen estar tratando de reafirmar sus poderes tradicionales sobre el erario, y han venido creando las capacidades analíticas fundamentales para intentar recuperar una influencia real. Las crisis fiscales afrontadas por muchos gobiernos han hecho que esa vigilancia sea de especial importancia y más fácil de realizar.

Otro aspecto del poder de la bolsa para controlar la administración es un instrumento mucho más obtuso: la capacidad de aprobar una legislación privada para compensar a la gente por las acciones de los administradores públicos. La mayoría de los sistemas políticos ofrecen conductos para la promulgación de "leyes privadas" que aporten esa compensación, pero no estipulan castigos para el funcionario público y requieren una "palanca" política para el ciudadano que desee la reparación. Además, este poder puede generar abusos y convertirse en una "caja chica" para los legisladores poderosos.

El control del financiamiento, ejercido por las legislaturas sobre la administración, es potencialmente una fuerza vital y poderosa, pero como ocurre con muchas armas legislativas, es difícil de emplear con eficacia. Por su misma naturaleza, los órganos legislativos son

⁷¹ Sin embargo, el gobierno partidista dista mucho de ser perfecto y hay ciertas opciones para la acción de las legislaturas. Véase Richard. S. Katz, "Party Government: A Rationalistic Concept", en Francis G. Castles y Rudolf Wildenmann (comp.), *Visions and Realities of Party Government* (De Gruyter, Berlín, 1986); véase también el número especial de *European Journal of Political Research* sobre el gobierno partidista, 24, 1, 1993.

⁷² Véase, por ejemplo, Donald J. Savoie, *The Politics of Public Spending in Canada* (University of Toronto Press, Toronto, 1990), pp. 26-37.

⁷³ Allen Schick, *Congress and Money* (Urban Institute Press, Washington, DC, 1980); John R. Nethercote, *Parliament and Bureaucracy* (Hale and Irenonger, Sidney, 1982); Anne Robinson, "The Financial Work of the New Select Committees". en Gavin Drewry (comp.), *The New Select Committees* (Oxford University Press, Oxford, 1985).

pesados, y una consideración detallada de las acciones administrativas sólo puede ocurrir en los casos sensacionales o sumamente politizados. Esto pasa incluso en sistemas como el de los Estados Unidos que se precian de su capacidad de utilizar el presupuesto como medio de control. Además, la importancia creciente de la política macroeconómica ha hecho que el control sustancial del presupuesto pase de las legislaturas a los ejecutivos y los bancos centrales." Los presupuestos se han vuelto demasiado importantes (en términos económicos y políticos) para permitir que las legislaturas los utilicen para castigar a los malvados y premiar a los justos.

La investigación. Es probable que el poder de la legislatura para controlar a la administración que se cita con mayor frecuencia sea su poder para realizar investigaciones. Éstas pueden abarcar desde simples interrogaciones e interpelaciones en las sesiones legislativas hasta investigaciones de grandes comités o la institucionalización de un funcionario para que investigue por cuenta de la legislatura. Todos estos instrumentos descansan en parte en la publicidad como medio de corregir lo que está mal, pero también pueden ser útiles para redactar una nueva ley y para corregir los defectos de una ley antigua.

La forma más sencilla de investigación legislativa es el periodo de cuestionamiento parlamentario. Virtualmente todos los sistemas parlamentarios disponen de algunos medios para que los legisladores formulen preguntas a los ministros gubernamentales. Estos interrogatorios pueden referirse a las decisiones de políticas tomadas por el ministro, pero también pueden ocuparse de la administración dentro del ministerio. Esto ocurre sobre todo en los sistemas de la tradición británica, donde al ministro se le considera políticamente responsable de todo lo que se haga en su ministerio, hasta llegar a la conducta de los empleados de más bajo nivel. El interrogatorio puede generar información, poner en aprietos al gobierno y alentar a un público atento a los problemas actuales de la administración. Pero aparte de producir un debate político más generalizado, raras veces va más allá. Aunque pocas veces pueden surgir de aquí algunos movimientos para despedir a un miembro del gobierno, o quizá a todo el gobierno, de ordinario no se llega tan lejos. Más bien, los cuestionamientos parlamentarios dependen de las acciones del gobierno, de los propios administradores, y quizá del pueblo, para generar algún cambio real.

En el contexto de los Estados Unidos, la forma más común de investigación legislativa es el comité del Congreso que opera general-

mente con audiencias.j" La especialización funcional de los comités especiales y comités selectos ofrece un conjunto extenso y bien calificado de órganos investigadores. Este papel investigador del Congreso cobró su mayor importancia durante el periodo de McCarthy a principios de los años cincuenta y más recientemente en las investigaciones sobre las negociaciones de "armas por rehenes" con Irán y las actividades de la Administración de Alimentos y Drogas.?» Estas audiencias han recibido grandes titulares. pero su volumen ha sido superado por un gran número de investigaciones permanentes virtualmente sobre la totalidad de las áreas de políticas del gobierno federal. Su propósito ostensible es la legislación, pero en la práctica tanto la publicidad de la información como la capacidad de la legislatura para interferir en la dirección de la administración afectan el comportamiento de la burocracia pública.

El sistema de comités del Congreso y sus investigaciones en los Estados Unidos son los más conocidos, pero existen métodos similares en otros sistemas políticos. Alemania tiene un vasto conjunto de comités legislativos especializados por lineamientos funcionales y que participan en la vigilancia legislativa de la administración." En Suecia también existe un sistema de comités funcionalmente especializados en el *Riksdag*, incluido el derecho inusitado de los comités, establecido en la Constitución, para revisar las minutas de las reuniones del gabinete una vez por año.?" El Reino Unido ha instituido una serie de comités selectos del Parlamento, que reflejan aproximadamente la organización del poder ejecutivo y que son lo más parecido a una vigilancia legislativa que posee este sistema de gobierno.?"

Sin embargo, la mera existencia de los comités legislativos no significa que sean realmente eficaces en la vigilancia. En el *Storting* de Noruega existe un sistema de comités bien desarrollado, pero el escaso prestigio de los comités de vigilancia y la relativa falta de interés en su trabajo los vuelven en gran medida ineficaces.s? Además, los comités parlamentarios sin un equipo u otros apoyos para su trabajo, como ocurre en algunos países, no podrán invadir el complejo mundo de la elaboración de políticas de la burocracia pública.

⁷⁵ Véase Joel D. Aberbach, *Keeping a watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1990).

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 79-102.

⁷⁷ Thomas Saalfeld, "The West German Bundestag After 40 Years: The Role of Parliament in a Party Democracy", *West European Politics*, 13, 1990, pp. 81-83.

⁷⁸ Torbjorn Larsson, *Att vara riksdagsledamot* (sou 27, Estocolmo, 1985).

⁷⁹ Gavin Drewry (comp.), *The New Select Committees*, 2a. ed. (Oxford University Press, Oxford, 1989).

⁸⁰ Toril Skard, *Utvalgt til Stortinget* (Gyldendal, Oslo, 1980).

Podríamos continuar enumerando pequeñas diferencias en los comités investigadores de los parlamentos, pero lo importante es que las legislaturas investigan, que tienden a hacerlo por medio de comités, y que las investigaciones se relacionan generalmente con la vigilancia de un campo específico de las políticas. Estos comités y sus investigaciones han constituido un recurso legislativo muy efectivo para influir sobre el comportamiento de la administración. La relación existente entre el comité y la agencia administrativa es permanente, de modo que la agencia tiene mucho que ganar a largo plazo por la cooperación. Además, los comités tienden a ser expertos, sobre todo cuando los miembros pueden permanecer en el mismo comité durante largo tiempo, como suele ocurrir. Sin embargo, es peligroso que el comité y la agencia se vuelvan demasiado amigos, en una forma similar a la relación existente entre las agencias y los grupos de presión."

El último método de la investigación legislativa podría analizarse como tema separado, dado el interés que ha despertado. Tal es la institución del *ombudsman* o su equivalente.s- Aunque a menudo se presenta como cura mágica para todos los males de la administración y la sociedad, este método de control descansa generalmente en la legislatura para su ejecución. La oficina del *ombudsman* varía entre los países, pero las facultades de este funcionario no incluyen la de emitir juicios sobre los administradores ni la de indemnizar a un ciudadano agraviado. En general, el *ombudsman* puede investigar, negociar con funcionarios públicos, informar a la legislatura, o posiblemente proponer una legislación. Se espera entonces que la legislatura lleve adelante el caso si se encuentra alguna razón para ello. Comúnmente, esta acción corrige el error para el ciudadano, pero varios sistemas permiten que el *ombudsman* presente sugerencias más generales acerca de los procedimientos que puedan impedir problemas futuros.P

El sistema del *ombudsman* suele asociarse a los países escandinavos, pero se ha adoptado alguna versión del sistema en el Reino Unido, Nueva Zelanda, Israel, Japón, la India, Ghana y, en formas muy modificadas, Polonia y la antigua Unión Soviética.s- Alemania Occi-

⁸¹ Véanse pp. 322-328.

⁸² Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: The Worldwide Spread of an Idea*, 2a. ed. (University Press of America, Lanham, MD, 1985).

⁸³ Estas facultades de proyección están mejor desarrolladas en los países escandinavos, que tienen más experiencia con esta institución que los países que después la adoptaron. Nueva Zelanda constituye la excepción principal porque allí tiene el *ombudsman* un derecho claro a sugerir remedios procesales.

⁸⁴ "Poland's Ombudsman Swamped with Complaints", *Financial Times*, 1, 1988; Victor

dental y Suecia tienen un *ombudsman* especializado para los asuntos militares, de ordinario las quejas de los soldados contra los oficiales. Canadá ha ido más allá con varios "*ombudsman* especializados": un *Ombudsman* de las Prisiones, un *Ombudsman* de los Transportes, un Comisionado de los Idiomas Oficiales, un Comisionado de los Derechos Humanos y un Comisionado de la privacidad.^s Varios países también tienen funcionarios institucionalizados para que protejan a los ciudadanos contra la relación centralizada de datos.^s Además, varios estados de los Estados Unidos, varias provincias del Canadá, estados australianos y gobiernos subnacionales en varios países, han adoptado sistemas de *ombudsman* en una u otra forma.^e Incluso Francia, que tiene una tradición de poder y autonomía para el servicio civil, institucionalizó en 1972 el cargo de "mediador" para que ayudara a proteger a los ciudadanos de la poderosa burocracia.⁸⁸

Todos los sistemas pueden ser de *ombudsman*, pero entre ellos hay grandes variaciones, aunque poco ganaríamos aquí con un examen detallado de tales diferencias. Una diferencia importante es la capacidad de actuar independientemente o no, ya que algunos funcionarios, como el Comisionado Parlamentario del Reino Unido, requieren la solicitud de un miembro del Parlamento para que se inicie una acción.^s Otra variación es la capacidad del funcionario para iniciar una legislación o no; el *ombudsman* finlandés, entre otros, está legalmente facultado para introducir una legislación.^v Por lo que toca a la cobertura de las políticas, algunos países extienden el sistema para cubrir a presos y soldados, mientras que otros se limitan a la administración civil.[?]

El sistema del *ombudsman* resulta difícil de evaluar. Por una parte,

Ayeni, "State Complaints Officer in Nigeria-Coping with a Federalised Ombudsman System in the Third World", *Indian Journal of Public Administration*, 28, 1992, pp. 153-168.

⁸⁵ V. Seynour Wilson, *Canadian Public Policy and Administration* (McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1981), pp. 252-254.

⁸⁶ Colin J. Bennett, *Regulating Privacy* (Cornell University Press, Ithaca, NY, 1992).

⁸⁷ Robert D. Lee Jr., "The Ombudsman in a Political Context: The Commonwealth and Victoria Ombudsman in Australia", *International Review of Administrative Sciences*, 57, 1991, pp. 441-464.

⁸⁸ Jean-Claude Masclet, *Nouveaux Droits d'administrés*, Documents d'Études 4.03 (La Documentation Française, París, diciembre de 1986).

⁸⁹ D. Clark, "The Ombudsman in Britain and France", *West European Politics*, 7, 1984, pp. 64-90.

⁹⁰ Paavo Kastavi, "Finland's Guardians of Law", en Rowat, *Ombudsman Plan*, op. cit., pp. 58-74.

⁹¹ Alemania, por ejemplo, sólo tiene un *ombudsman* militar, mientras que Suecia y Noruega tienen *ombudsman* militares separados. Los *ombudsman* de Dinamarca y de Finlandia reciben también quejas contra oficiales militares. En casi todos los países, los *ombudsman* pueden recibir quejas de prisioneros, aunque se reciben pocas fuera de los países escandinavos.

ofrece un tribunal para el pueblo, con la ventaja de estar a la vez dentro y fuera del gobierno. El hecho de estar adentro, o mejor dicho el hecho de ser un inspector oficialmente sancionado, le da al *ombudsman* acceso y requiere que sus hallazgos y sugerencias sean tomados en serio. Por otra parte, el hecho de estar fuera del gobierno hace que el *ombudsman* aparezca ante la mayor parte del pueblo como un defensor liberado de la mayoría de los impedimentos burocráticos que en consecuencia hablará por el pueblo. La oficina está simbólicamente bien ubicada, pero su éxito requiere varias medidas. Lo más importante es que los ciudadanos que más pueden necesitar sus servicios podrían desconocer su existencia. El éxito también depende de la disposición de la legislatura para acatar las sugerencias del *ombudsman*. Esta disposición depende de la estatura del individuo que esté al frente de la oficina, el grado de institucionalización de la oficina en el país de que se trate, y los procedimientos legislativos para la aplicación de las sugerencias del *ombudsman*.⁹² El éxito puede depender de los resultados deseados, ya sea la compensación de los individuos o el castigo de los administradores. Lo primero puede ser más fácil de obtener, porque las sumas de dinero involucradas son con frecuencia pequeñas, o los privilegios son menores. Las acciones contra administradores individuales pueden ser más difíciles de obtener, pueden tener efectos nocivos sobre la moral del servicio civil, y agravar los problemas de la rigidez dentro de la burocracia pública. En consecuencia, la experiencia con la oficina del *ombudsman* sugiere que esta institución podría ser útil para corregir los agravios personales, pero tiene menos éxito como medio para realizar importantes cambios procesales o de las políticas.

El servicio a los electores. El cuarto conducto importante para que la legislatura influya sobre el comportamiento del servicio civil es lo que se llama en los Estados Unidos el "servicio a los electores". En Irlanda se le ha llamado "la persecución de los funcionarios públicos".⁹³ La idea es la misma. El ciudadano típico se siente a menudo indefenso frente a la burocracia y busca algún medio de influir sobre ella. Uno de los más expeditos de tales procedimientos es la acción del representante elegido. Después de todo, el ciudadano pone a esta persona en el cargo, de modo que puede lograr que el representante haga algo por él. Así pues, de muchos legisladores se espera que de-

⁹² Rowat, *Ombudsman Plan*, *op. cit.*; Frank Stacey, *The Ombudsman Compared* (Clarendon Press, Oxford, 1978).

⁹³ Basil Chubb, "Going Around Persecuting Civil Servants: The Role of the Irish Parliamentary Representative", *Political Studies*, 11. 1963, pp. 272-286.

diquen gran parte de su tiempo a resolver los problemas de sus electores con el servicio civil. Es posible que el elector no reciba a tiempo un cheque de pensión, o que no se pague como debiera la compensación por fallecimiento de veteranos, o que no se apruebe una aportación para cierto proyecto de un gobierno local. El legislador puede intervenir directamente en descubrir qué ha ocurrido y lograr que se corrija el problema a la brevedad posible.

Además de prestar un servicio a los electores individuales, los legisladores pueden proveer servicios al área geográfica que representan, y a menudo se vuelven embajadores de los gobiernos subnacionales al mismo tiempo que son legisladores nacionales. Este papel es evidente en los Estados Unidos, pero también es común en otras partes.^v En Francia y Bélgica, por ejemplo, el *cumul des mandats* ha generado políticos nacionales que también siguen siendo funcionarios locales elegidos. Su cargo nacional les permite presionar a la burocracia pública para que ofrezca beneficios a sus propias localidades y escapar de buena parte de la burocracia de París o de Bruselas."

En la práctica, muchos legisladores descubren que el servicio a los electores es una parte importante de su trabajo y lo consideran como una actividad a la vez muy visible para los electores y favorablemente considerada por ellos. Estas actividades pueden ser útiles instrumentos de control, pero a menudo también son ineficientes. Se concentran en casos particulares, y es posible que la legislatura no tenga tiempo para elaborar una legislación que cubra el problema más general de la falta de honradez de los burócratas o de los programas mal planeados. Estas actividades agotan también gran parte del crédito que tienen los legisladores con los burócratas, ya que los persiguen por asuntos relativamente insignificantes. Este método de control suele ser muy bien visto por quienes reciben sus beneficios, pero a largo plazo podría perpetuar los problemas del control en lugar de resolverlos.

La revisión de la legislación secundaria. Además de vigilar en general las agencias burocráticas, la legislatura podría revisar la legislación secundaria: "regulaciones" en el lenguaje del gobierno estadounidense, o "instrumentos estatutarios" en Gran Bretaña, que son expedidos por la burocracia. En todos los países democráticos, la burocracia

⁹⁴ Philip Norton y D. Wood, "MP's Constituency Service and the Personal Vote", *Parliamentary Affairs*, 43, 1990, pp. 196-208.

⁹⁵ Andrew Knapp, "The 'Cumul des Mandats', Local Power and Political Parties in France", *West European Politics*, 14, 1991, pp. 18-40.

cia tiene facultades sustanciales para expedir tales reglas obligatorias, pero tales reglas deberán conformarse a la voluntad de la legislatura expresada en la ley. El verdadero problema es que la legislatura pueda supervisar la cantidad enorme de legislación secundaria expedida por la burocracia y hacer algo si detecta que su intención legislativa ha sido subvertida por la burocracia.⁹⁶

Un medio para asegurar el conocimiento legislativo de las actividades de la burocracia en el campo de la elaboración de reglas consiste en requerir el informe de las regulaciones especialmente sensibles a la legislatura. El Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, instituyó un "veto legislativo" que requería el informe al Congreso, y que daba al Congreso una oportunidad de veto, en lo tocante a las regulaciones de ciertos tipos. Este procedimiento fue declarado inconstitucional finalmente, pero era un mecanismo que aseguraba la supervisión y el control legislativos de la legislación secundaria.⁹⁷ Sin embargo, para ser eficaz requería un equipo considerable, incluso para revisar las regulaciones que se reportaban.

Pocos países han ido tan lejos como los Estados Unidos en su intento por asegurar el control legislativo, pero la mayoría de ellos tienen ciertos mecanismos de revisión. Ello se hace típicamente a través de un comité del parlamento; por ejemplo, un comité permanente para los instrumentos estatutarios en la Cámara de los Comunes en la Gran Bretaña. Sin embargo, la simple revisión de lo que haya hecho la burocracia no basta para un control eficaz en muchos casos. Esta situación requiere la participación del gobierno en el poder, y es posible que ese gobierno haya sido responsable de la expedición de las regulaciones que algunos miembros del parlamento encuentran objetables. El control de la legislación secundaria se convierte entonces en una cuestión más estrictamente política que conservar las prerrogativas de la legislatura y la integridad de la ley.

Auditoría "a posteriori". Examinemos por último la auditoría de las cuentas *a posteriori*.^w Ya hemos señalado las facultades de la legislatura en el proceso de asignación; la legislatura ejerce también una función de vigilancia una vez que se han gastado los fondos. Virtualmente en todos los sistemas políticos, la función de auditoría *a pos-*

⁹⁶ Véase una opinión muy negativa sobre la legislación secundaria en David Schoenbrod, *Power Without Responsibility: How Congress Abuses the People Through Discretion* (Yale University Press, Nueva Haven, 1993).

⁹⁷ Véase *I. N. S. v. Chadha*, 462 U. S. 919 (1983); Barbara Hickson Craig, *The Legislative Veto* (Westview Press, Boulder, CO, 1983).

⁹⁸ Ray C. Rist, "Management Accountability: Signals Sent by Auditing and Evaluation", *Journal of Public Policy*, 9, 1989, pp. 355-369.

teriori es una función legislativa. En los Estados Unidos, la Oficina de Contabilidad General es creación del Congreso, responsable de informar al Congreso de los gastos indebidos de los fondos públicos por parte de las agencias administrativas.^{v?} La gran mayoría de las agencias de auditoría, tales como el *Bundesrechnungshof* de Alemania Occidental y la *Corte di Conti* de Italia, informan a la legislatura. La excepción principal a esta generalización es la *Cours des Comptes* de Francia, conectada al servicio civil por medio de la contratación y el equipamiento, y al presidente de la república por la organización formal. La función de la auditoría *a posteriori* en el Reino Unido estaba siendo dominada por la Tesorería antes que por el Parlamento, pero la creación de la Oficina Nacional de Auditoría en 1983, y el papel más vigoroso de los comités selectos, ha vuelto de nuevo más parlamentaria a esta función, hasta cierto punto.¹⁰⁰ Casi al mismo tiempo, se creó la Comisión de Auditoría para supervisar las cuentas de las autoridades locales en Inglaterra y Gales.

Es muy sencillo el concepto de auditoría *a posteriori*. La legislatura asigna dinero para propósitos específicos, y debe confiar en que el ejecutivo gaste los fondos en las condiciones de la asignación. En algunos sistemas se justifica esta función por el concepto de separación de poderes, mientras que en otros se trata simplemente de asegurar la protección del erario público contra las demandas indebidas. En cualquier caso, se compara el gasto real con el gasto autorizado y se hace notar cualquier discrepancia. Dependiendo del sistema en cuestión, los ministros individuales o los funcionarios públicos individuales podrían declararse personalmente responsables de toda diferencia.

El sistema de auditoría *a posteriori* como control legislativo de la administración tenía sentido cuando la contabilidad del gobierno era como el antiguo libro de cuentas de papá en el escritorio del piso de arriba. Aún es un instrumento valioso para verificar lo que ha ocurrido, pero en menor medida, porque las finanzas gubernamentales se han vuelto más complejas por la diversidad de los insumos comprados y la complejidad de los arreglos financieros. Los programas gubernamentales ya no pueden calcularse fácilmente sobre la base de asignaciones anuales; la construcción de una presa o de un avión de carga requiere mucho tiempo, de modo que los fondos asignados en un año cualquiera podrían mantenerse "en la tubería" y

⁹⁹ Frederick D. Mosher, *The GAO: The Quest [or Accountability in American Government* (Westview Press, Boulder, CO, 1979).

¹⁰⁰ Sir Gordon Downey, "National Audit Reports", *Public Money*, 4(3), 1984, pp. 10-11; Anthony Harrison, "Auditing the Public Sector", *Public Money*, 4(1), 1984, pp. 31-35.

gastarse legalmente varios años después. Además, es posible que se vuelvan obsoletos los propósitos precisos para los que se asignaron originalmente los fondos, o el costo del desempeño de una función podría reducirse, de modo que algunos de los fondos en camino se vuelvan casi discrecionales. El Pentágono calculó en cierta ocasión que, aunque el Congreso cortara los fondos destinados a la Guerra de Vietnam, todavía tendría "en la tubería" fondos autorizados suficientes para mantener el conflicto en operación durante varios meses. Se hicieron cálculos similares en el caso de los "contras" de Nicaragua.

Además del dinero que puede estar en la tubería pública, hay mucho dinero público fluyendo por canales privados, y con el crecimiento del gobierno de terceros se han agravado considerablemente los problemas de la rendición financiera de cuentas. Algunos de estos problemas incluyen la capacidad de seguir el flujo de los fondos a través de rulas complejas hasta su destino final. Algunos de los problemas pueden ser más conceptuales porque implican diferencias de las normas de la contabilidad y la rendición de cuentas en el sector público y en el sector privado.

Como se señaló antes, el presupuesto público es ahora más que un simple plan de gastos; es también instrumento importante para la administración económica de toda la sociedad. Por tanto, es demasiado importante para que pueda quedar enteramente atado a las decisiones tomadas por la legislatura varios meses antes de la ejecución. Por ende, muchos sistemas políticos conceden al gobierno un margen de acción considerable para cambiar no sólo los tipos de gasto sino incluso el total del gasto en un esfuerzo por resolver los problemas económicos.¹⁰¹ Esta necesidad de una flexibilidad presupuestaria se ve afectada además por la naturaleza incontrolable de muchos gastos que dependen de las fluctuaciones de la economía (por ejemplo, los subsidios de desempleo) y del mayor margen de acción otorgado a los gerentes públicos por las reformas anteriores, tales como el PPBS.¹⁰² En general, las finanzas gubernamentales modernas dificultan el trabajo del auditor y el trabajo del legislador para entender los hallazgos del auditor.

Fuera de los casos de clara deshonestidad, la legislatura debe ocuparse de áreas grises en los campos de la ley y de las políticas, lo que

¹⁰¹ Esto es especialmente notable en Alemania con la Ley de Estabilidad Económica de 1967, aunque las normas informales parecen limitar el posible abuso. En Francia, la capacidad del gobierno para poner en práctica el presupuesto por decreto limita severamente el poder del Parlamento sobre la bolsa.

¹⁰² George A. Steiner, "Problems of Implementing Program Budgeting", en David Novick (comp.), *Program Budgeting* (Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1969).

dificulta mucho el control. Un área de control más gris aún es el creciente interés por la eficiencia de la auditoría, o porque "desquite lo que cuesta".¹⁰³ En lugar de ocuparse sólo de la legalidad de los gastos, las organizaciones de la auditoría tales como la Oficina de Contabilidad General se han interesado cada vez más por la eficiencia con que se generan los productos por un insumo de dinero.^w De igual modo, la nueva Oficina Nacional de Auditoría de la Gran Bretaña está tratando de examinar las posibilidades de una auditoría eficiente, además de su contabilidad financiera tradicional.¹⁰⁵ Esta tendencia se ha desarrollado más significativamente en Suecia, donde hay varias organizaciones que supervisan la eficiencia, pero también se han creado organizaciones nuevas, encargadas de elaborar procedimientos para un gobierno más eficiente.^{tw} Sin embargo, por bien intencionados que sean estos esfuerzos, los problemas fundamentales de la definición de los productos –e incluso la de los insumos– hacen que la medición de la eficiencia en el gobierno resulte tarea muy difícil.

Resumen. Los instrumentos del control administrativo en manos de los órganos legislativos son importantes, pero afrontan muchas de las dificultades mencionadas en nuestro estudio del poder relativo de la legislatura y de la burocracia en lo tocante a la elaboración de políticas. Estos poderes dependen de la acción concertada de la legislatura, lo que no siempre ocurre. Además, aunque ocurra, es probable que se aleje mucho en el tiempo de la acción administrativa errada. De igual modo, cada vez resulta más difícil que las legislaturas se pongan a la altura de la cantidad de trabajo requerida en los gobiernos modernos, de modo que las facultades legislativas delegadas a las agencias administrativas son más cruciales aún para la dirección del gobierno. Por último, la base de poder político del legislador no aumenta generalmente cuando realiza el trabajo prolongado, laborioso y generalmente aburrido de vigilar las agencias y sus acciones. Aunque ocurriera de otro modo, la influencia de la lealtad partidista sobre las decisiones podría impedir el ejercicio pleno de la vigilancia. Fuera del caso ocasional que puede usarse para generar publicidad y escándalo político, es improbable que gran parte de este

¹⁰³ M. Henkel, "The New 'Evaluative' State", *Public Administration*, 69, 1991, pp. 121-136.

¹⁰⁴ Andrew Gray, Bill Jenkins y Bob Segsworth (comps.), *Budgeting, Auditing and Evaluation* (Transaction, Nueva Brunswick, NJ, 1993).

¹⁰⁵ Downey, "National Audit Reports", *op. cit.*; Harrison, "Auditing", *op. cit.*

¹⁰⁶ Rune Premfors, "Sweden", en *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service* (Cámara de los Comunes. Comité de la Tesorería y el Servicio Civil, 8 de marzo de 1982).

trabajo de vigilancia promueva la carrera de un legislador; ya sea entre los electores o en su propio partido.

Sin embargo, hay dos fuentes importantes de fuerza legislativa al ejercer el control. Primero, la defensa principal es una estructura de valor interno en la legislatura -poseída en alguna medida por ciertos comités del Congreso de los Estados Unidos y el *Bundestag* alemán- que en especial se preocupa por la vigilancia de la burocracia.¹⁰⁷ Estas normas resultan difíciles de aplicar y ayudan poco al legislador que busca la reelección, pero son decisivas para un control eficaz. Segundo, a medida que los poderes de elaboración de políticas pasan a los burócratas y al ejecutivo político, el papel de la legislatura puede convertirse cada vez más en el de simple vigilante. Así podría disponer de más tiempo y energía para la tarea de ayudar a resolver los problemas de las políticas y/o la gerencia y perseguir a los funcionarios corruptos. Dada la creciente complejidad técnica de las políticas en los países industrializados, éste podría ser el conducto más eficiente para otorgar a la legislatura una voz efectiva en la política pública.¹⁰⁸

El ejecutivo

De acuerdo con el organigrama gubernamental, el ejecutivo político parecería encontrarse en la mejor posición para controlar la actuación de la burocracia pública. Todas las líneas de autoridad y control se encuentran en el organigrama; sólo se requiere la disposición a ejercer esa autoridad; por lo menos así parecería ser si sólo observamos las estructuras formales. En la práctica, la operación de la autoridad ejecutiva sobre la burocracia es sustancialmente más difícil. La existencia del sistema del servicio civil y otros aspectos del manejo del personal público impiden que los ejecutivos políticos obtengan de los administradores el servicio entusiasta y la asesoría honrada que desearían. Este problema se agrava por la sensación de muchos órganos legislativos de que el mejor procedimiento para controlar un poder ejecutivo consiste en controlar su margen de acción en el trato y la dirección de la burocracia. Por consiguiente, la capacidad del ejecutivo para controlar la burocracia -que con frecuencia opera como rama del gobierno separada casi por entero- se ve seriamente limitada. Además, así como los administradores de una organización no desean exponer sus problemas internos, los ejecutivos

¹⁰⁷ Thomas Ellwein y Joachim Jens Hesse, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, 6a. ed. (Westdeutscher Verlag, Opladen, 1987), pp. 266 ss.

¹⁰⁸ Guy Benveniste, *The Politics of Expertise* (Glendessary Press, Berkeley, 1972).

políticos de un país pueden resistirse a corregir – y así exponer – los errores de su gobierno. En los sistemas de gobierno de gabinete, el ejecutivo político es en teoría responsable de todo lo que ocurra en un departamento, de modo que puede ser políticamente aconsejable exponer en público posibles errores.¹⁰⁹

Cuando el ejecutivo no tiene poder para contratar, ascender, reubicar y despedir a quien le parezca conveniente, deben aplicarse otros controles menos drásticos. Ya hemos mencionado algunos de tales controles que operan por medio del proceso presupuestario, aunque podrían emplearse facultades fiscales ejecutivas más drásticas como la confiscación, para controlar la burocracia. En muchos sentidos, estos controles podrían constituir un conjunto de instrumentos obtusos cuando se requiere la precisión de un escalpelo, de modo que no se pueden emplear fácilmente. Estos controles no sirven para tratar con individuos recalcitrantes o con la rigidez administrativa.

Poderes de personal. Los poderes del ejecutivo en sus tratos con la burocracia varían entre los sistemas políticos. Las mayores variaciones se observan en la capacidad para designar y despedir funcionarios, la capacidad para reubicar a los empleados entre las agencias y los equipos personales temporales, así como la capacidad para utilizar la autoridad ejecutiva en la reorganización del gobierno. Por lo que toca a la capacidad de designar, ya hemos señalado algunas variaciones. La capacidad de un presidente estadounidense para designar cerca de 3000 personas en la rama ejecutiva, para despedir a la mayoría de ellas sin la aprobación del Senado, y para designar su propio equipo personal, son facultades importantes, aunque estén restringidas por muchas costumbres y frenos procesales.¹¹⁰ Esta capacidad se vuelve especialmente importante cuando se compara con la del primer ministro británico, quien tradicionalmente ha tenido pocas facultades de designación y cuyos ministros tienen facultades limitadas sobre el secretario permanente y otros funcionarios públicos que les sirven. El gobierno de Thatcher se esforzó por incrementar sus facultades de designación, pero todavía son escasas por comparación con la capacidad de los ministros franceses, belgas y alemanes para seleccionar a quien deseen como *chef du direction* o su equivalente.¹¹¹

¹⁰⁹ Geoffrey Marshall, *Constitutional Conventions: Rules and Forms of Political Accountability* (Clarendon Press, Oxford, 1984).

¹¹⁰ Mackenzie, *In and Outers*, op. cit.; Robert Moranto, *Politics and Bureaucracy in the Modern Presidency: Careerists and Appointees in the Reagan Administration* (Greenwood Press, Westport, CT, 1993).

¹¹¹ Véase, por ejemplo, Hans-Ulrich Derlien y Renate Mayntz, "Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987", *Governance*, 2, 1989,

Sin embargo, se han hecho algunos esfuerzos para politizar más plenamente el servicio civil británico.¹¹² De igual modo, muchos países subdesarrollados -especialmente de la América Latina- han desarrollado la forma sin la sustancia de los arreglos del servicio civil, de modo que un nuevo gobierno tiene gran margen de elección en lo tocante a los funcionarios públicos y asesores principales.¹¹³ Los sistemas totalitarios o autoritarios tienen controles más extensos sobre el personal; quienes puedan ser considerados políticamente poco confiables serán fácilmente eliminados, degradados o reasignados.¹¹⁴

La investigación. El ejecutivo también tiene la capacidad necesaria para efectuar investigaciones de las actividades administrativas. Estas investigaciones pueden ser iniciadas por acciones legislativas, como ocurre cuando los resultados de un interrogatorio en el Parlamento son tan embarazosos que provocan una respuesta del ejecutivo. Las investigaciones se hacen de ordinario internamente, y muchos departamentos ejecutivos tienen sus propias divisiones asociadas a continuas inspecciones y revisiones. Los militares son quizá los más notables en este sentido, con instituciones como el inspector general que operan como freno interno para la administración y la eficiencia de los servicios. El gobierno civil de los Estados Unidos ha adoptado ahora el concepto del inspector general como vigilante interno de la gerencia de la rama ejecutiva.¹¹⁵ De igual modo, el uso de inspectorías es un elemento común en el sistema administrativo de Francia y en los sistemas derivados de la tradición francesa.¹¹⁶ Estas inspectorías han sido, en gran medida, de naturaleza financiera, pero más recientemente se han extendido a otras áreas, como los servicios sociales, para destacar su importancia.

pp. 384-404; Leo Moulin, "Politicization of Belgian Administration", en Mattei Dogan (comp.), *The Mandarins of Western Europe* (Halstad, Nueva York, 1973).

¹¹² Sir John Hoskyns, "Whitehall and Westminster; An Outsider's View", *Fiscal Studies*, 3, 1982, pp. 162-172; David Dillman, "Personnel Management and Productivity Reform: Taming the Civil Service in Great Britain and the United States", *International Journal of Public Administration*, 8, 1986, pp. 345-367.

¹¹³ Véase John W. Sloan, *Public Policy in Latin America* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1984), pp. 136-148; Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991), pp. 70-92.

¹¹⁴ Por lo que toca al impacto de este patrón sobre la democratización de los antiguos estados comunistas, véase Hans-Ulrich Derlien y George J. Szabowski (comps.), *Regime Transitions, Elites and Bureaucracies in Eastern Europe*, número especial de *Governance*, 6, 1993.

¹¹⁵ Light, *Monitoring Government*, op. cit.

¹¹⁶ Véase, por ejemplo, Pierre Lalumiere, *L'inspection des finances* (Presses Universitaires Francaises, París, 1959).

En otros países suelen establecerse inspectorías para ciertas funciones especialmente importantes, como ocurre con los Inspectores Escolares de Su Majestad en el Reino Unido. El trabajo de las inspectorías en el gobierno no es enteramente de investigación, pero desde luego incluye cierta injerencia en la administración apropiada de las leyes, en particular las de carácter financiero. Por último, muchos ejecutivos políticos, sobre todo en el área ministerial o de gabinete, pueden iniciar sus propias investigaciones de problemas y procedimientos simplemente porque les preocupa el funcionamiento de sus departamentos. Sin embargo, por lo que toca a las agencias hay grandes incentivos para que un "ministro de gasto" mantenga en secreto cualesquiera irregularidades de su administración.

También los altos ejecutivos, como los presidentes y los primeros ministros, pueden iniciar investigaciones de la administración, las que a menudo involucran aspectos muy generales del gobierno. En el contexto estadounidense, la Comisión Brownlow y las dos comisiones Hoover fueron ejemplos de iniciativas del ejecutivo que buscaban revisiones profundas de las estructuras y los procedimientos de la administración. U? En el Reino Unido, comisiones tales como la Fulton y la Plowden han involucrado también extensas investigaciones de las estructuras y los procedimientos básicos de la administración, con una propuesta de grandes reformas,¹¹⁸ como lo hicieron la Comisión Glaseo, la Comisión Lambert y, más recientemente, la Comisión Macdonald en Canadá y la serie de comisiones sobre la reforma del servicio civil en Australia.!" Otras iniciativas de investigación del poder ejecutivo en el trabajo de la administración pública pueden ser menos generales y suelen iniciarse por un escándalo o una crisis. Incluso en las sociedades que tienen largas historias de respeto a la burocracia y de buena administración, grandes escándalos generan con frecuencia investigaciones de la administración en gran escala.

La reorganización. Un poder importante otorgado a los ejecutivos es el poder de reorganizar el gobierno. Este poder no es totalmente ejecutivo; las legislaturas tienen con frecuencia poderes iguales o

¹¹⁷ Peri E. Arnold, *Making the Managerial Presidency: Comprehensive Reorganization Planning 1905-1980* (Princeton University Press, Princeton, 1986).

¹¹⁸ Geoffrey K. Fry, *Reforming the Civil Service: The Fulton Committee on the British Home Civil Service 1966-1968* (University of Edinburgh Press, Edimburgo, 1993).

¹¹⁹ Michael Atkinson, "Academics and Public Policy: The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canadá", *Governance*, 1, 1988, pp. 205-209; *Reforming the Australian Public Service* (Austrian Government Publishing Service, Canberra, diciembre de 1983); Peter Wilenski, "Administrative Reform: General Principles and the Australian Experience", *Public Administration*, 64, 1986, pp. 257-276.

coordinados. Mientras que la legislatura puede ayudar a cambiar la forma del organigrama y alejarse luego para ver lo que ocurre, el ejecutivo obtiene la oportunidad de trabajar con la nueva estructura. Fue así como un ejecutivo activista, Franklin Roosevelt, pudo efectuar extensas reorganizaciones y utilizarlas para sus propósitos en el cargo.¹²⁰ En otras ocasiones, los gobiernos no pueden prever adecuadamente los resultados de los esfuerzos de reorganización, como ocurrió con las numerosas reorganizaciones del gobierno británico en los años sesenta y setenta, y posiblemente las reformas más radicales de los años ochenta.¹²¹ Sin embargo, el ejecutivo todavía tiene la oportunidad de tratar de lograr que las reformas funcionen.

La reorganización puede usarse para imponer una moratoria a las actividades de los ejecutivos futuros, lo que servirá para controlar la administración durante algún tiempo. Las reorganizaciones como la nacionalización de la industria dificultan a cualesquiera ejecutivos futuros la reversión de las políticas económicas de una administración particular. Resulta muy difícil nacionalizar y reprivatizar la industria después de cada elección, de modo que una vez ejecutado el acto de nacionalización, tiende a persistir. La reprivatización generalizada de la señora Thatcher es la excepción que prueba esta regla, como lo es también la promesa del Partido Laborista de renacionalizar la próxima vez que sea elegido. De igual modo, cuando las actividades del gobierno son "expulsadas" y despolitizadas al ubicarlas en organismos semioficiales tales como los cuangos, se vuelve muy difícil para los ejecutivos que llegan después alterar su estructura sin parecer excesivamente partidistas en la dirección de la política pública.¹²² Muchos ciudadanos gustan de tales organismos despolitizados, aunque sean menos responsables ante el pueblo que las organizaciones gubernamentales. Los organismos despolitizados pueden dar la apariencia de una eficiencia empresarial y de encontrarse por encima de la lucha política en el gobierno, de donde se deriva una gerencia mejor. Con este atractivo público de la forma organizativa, el alejamiento puede ser en realidad una "cobertura".

La reorganización puede ser también importante para establecer el control ejecutivo. Muchos gobiernos subnacionales, y algunos nacionales, se han esforzado por despolitizar, retirar y "judicializar"

¹²⁰ Véase Arthur M. Schlesinger, *The Coming of the New Deal* (Houghton Mifflin, Boston, 1959), pp. 521-527.

¹²¹ Richard A. Chapman y J. R. Greenway, *The Dynamics of Administrative Reform* (Groom Helm, Londres, 1980).

¹²² Christopher Hood, "The Politics of Ouangocide", *Policy and Politics*, 12, 1980, pp. 247-266.

importantes decisiones políticas. La existencia de numerosas comisiones, juntas, institutos y otros grupos designados, muchos de los cuales se perpetúan a sí mismos o permanecen lo suficiente para impedir que un ejecutivo político controle su composición, reduce severamente la capacidad de un ejecutivo para ejercer el control. Como le ocurriera al presidente Neustadt de los Estados Unidos, el ejecutivo se convierte en un negociador pero no en un comandante.t-!

Son bien conocidas las justificaciones de la existencia de organismos independientes, pero también deberán considerarse sus consecuencias posibles. En virtud de que los ejecutivos han llegado a ser culpados, si no elogiados, por todo lo que ocurra dentro de sus gobiernos, desearán estar en posibilidad de controlar lo que en efecto ocurra, de modo que les gustaría poner bajo su control el mayor número posible de funciones. Esto no asegurará su éxito en el ejercicio del control, pero les dará una base estructural para intentarlo. Incluso cuando las agencias se encuentran bajo el control del ejecutivo, podrá recurrirse a la reorganización para, tratar de lograr que actúen más de acuerdo con el programa del ejecutivo, como lo ilustra la reubicación de la Oficina de Oportunidad Económica, antes independiente, bajo la supervisión de departamentos más convencionales.t-- No existe ninguna garantía de éxito, sino sólo una mejor oportunidad de influir sobre el comportamiento de las agencias.

Puede haber muchas razones prácticas para intentar una reorganización, pero esta actividad es también simbólica.t-" En algunos casos no se puede ejercer un control eficiente sobre una agencia gubernamental, dado el poder de los grupos de clientes o de la legislatura. En ese caso puede recurrirse a la reorganización para mostrar el poder del ejecutivo principal y sus partidarios políticos, y quizá para obtener un cumplimiento mayor. Además, al alterar las pautas de autoridad y los flujos de las comunicaciones, la reorganización podría cambiar la dirección de las políticas, aunque no mejore la eficiencia de las organizaciones que ejecutan tales políticas.Ps

Los poderes fiscales. Por último, el ejecutivo podría tratar de controlar la administración mediante sus poderes fiscales. En la mayor

¹²³ Richard Neustadt, *Presidential Power* (John Wiley, Nueva York, 1960); véase una discusión reciente en Matthew Robert Kerbel, *Beyond Persuasion: Organizational Efficiency and Presidential Power* (SUNY Press, Albany, 1993).

¹²⁴ "Who Is Responsible for Caring for the Poor?", *Congressional Digest*, 52, 1973, pp. 195-224.

¹²⁵ Véase B. Guy Peters, "Government Reorganization: A Theoretical Analysis", *International Political Science Review*, 13, 1992, pp. 199-217.

¹²⁶ Véase Lester M. Salarnon, "The Question of Goals", en Peter Szanton (comp.), *Federal Reorganization* (Chatham House, Chatham, NJ, 1981).

parte de los sistemas políticos, el presupuesto es una función ejecutiva y un documento ejecutivo. Las legislaturas podrían participar en la determinación final, pero en un sistema parlamentario eso es con frecuencia poco más que un sello de aprobación. Por lo tanto, el ejecutivo tiene la oportunidad de premiar a sus amigos y castigar a sus enemigos en formas tangibles. Por otra parte, a menudo es limitado el impacto efectivo de muchas facultades fiscales del ejecutivo.

Primero, las facultades fiscales no son a menudo sensibles o flexibles. Resulta difícil castigar a un administrador, o a una agencia, por medio del presupuesto. Ello podría exigir la reducción o eliminación de las asignaciones de una unidad administrativa más grande, la que puede encontrarse exactamente en el área de políticas donde el ejecutivo deseaba más actividad, no menos. Además, aunque las facultades fiscales de los ejecutivos fuesen más sensibles, la base política de la agencia puede ser tal que el ejecutivo no puede reducir las asignaciones. Facultades tales como el veto de rubros, otorgadas a los gobernadores de muchos estados de los Estados Unidos y propuestas para el presidente, ayudarían a fortalecer las facultades fiscales del ejecutivo. Con ese poder, la selección de los recortes puede ser mucho más precisa, y podrá obtenerse cierto impacto real sobre políticas y administradores específicos.

Un ejecutivo también se ve limitado en su capacidad de controlar a muchos de los actores del proceso presupuestario. Un primer ministro de Gran Bretaña, por ejemplo, puede encontrar difícil el control de las acciones de la Tesorería, así como otros ejecutivos tienen dificultades para controlar las acciones de los planeadores económicos y fiscales o las del banco central.¹²⁸ En general, los ministros de finanzas han obtenido grandes facultades institucionales sobre el presupuesto, de modo que puede resultar difícil o imposible que un ejecutivo principal intervenga personalmente en el proceso, sobre todo cuando se percibe que su intervención tiene una motivación política. En Alemania Occidental, por ejemplo, se requiere una mayoría especial del gabinete para revocar una decisión del ministro de Finanzas. Además, los conocimientos expertos de los ministros de Finanzas podrían hacer poco aconsejable tal imposición política. El ejecutivo principal podría tener cierta influencia política sobre las acciones del ministro de Finanzas, pero con frecuencia no se puede

¹²⁷ Véase *Prospects for the Line-item Veto at the Federal Level: Lessons from the States* (National Academy of Public Administration, Washington, DC, 1988).

¹²⁸ Sir Leo Pliatzky, *Getting and Spending* (Basil Blackwell, Oxford, 1982).

¹²⁹ Nevil Johnson, *State and Government in the Federal Republic of Germany: The Executive at Work* (Pergamon Press, Oxford, 1983), p. 113.

traducir tal influencia en un control del presupuesto, de modo que la capacidad de un ejecutivo principal para utilizar sus facultades fiscales dependerá de su capacidad de exigir la lealtad y la obediencia del funcionario financiero.

Una facultad fiscal otorgada al presidente de los Estados Unidos, pero sólo implicada en la mayoría de los demás sistemas políticos, es la de confiscación. En los términos de la Ley de Control y Confiscación del Congreso de 1974, es limitada la facultad de un presidente para reducir las asignaciones del Congreso. Si el presidente desea cancelar una asignación -una rescisión-, deberá obtener el asentimiento de ambas cámaras del Congreso en el término de 45 días; en caso contrario, la asignación continuará. Pero si el presidente sólo desea demorar el gasto de dinero -un aplazamiento-, se respetará su deseo, a menos que lo rechace una de las dos cámaras. Estas facultades sobre los gastos, incluso con la posibilidad de un veto del Congreso, otorgan al presidente un sustancial control independiente sobre los gastos y las prioridades gubernamentales. Tales facultades son improcedentes en un régimen parlamentario, donde el ejecutivo deriva de la legislatura y donde existe una disciplina partidista dentro del Parlamento. Pero aun allí, un ejecutivo podría desear asegurarse de la capacidad para controlar la aplicación del presupuesto.

Asesores y gabinetes ministeriales. Los ministros de algunos sistemas políticos parecen muy solitarios cuando deben enfrentarse a sus funcionarios públicos. En algunos países, sobre todo en Gran Bretaña y los sistemas derivados de la tradición de Westminster, los ministros del gabinete tienen escasa ayuda en su cargo. Incluso un departamento gubernamental grande podría tener sólo cinco o seis designados políticos (un ministro, varios viceministros y un secretario privado parlamentario).¹³⁰ En Alemania, la creación del puesto de secretario de Estado parlamentario como una especie de viceministro ha desatado un importante debate político acerca de la razón de que el ministro necesite esta ayuda, si ya tiene un servicio civil competente y leal.¹³¹ Otros sistemas políticos permiten que los ministros designen grupos de asesores -llamados *cabinets* en Francia y otros países- y los pongan en la nómina pública. Incluso los sistemas de Westmins-

¹³⁰ Véase, por ejemplo, Kevin Theakston, *Junior Ministers in British Government* (Basil Blackwell, Oxford, 1987).

¹³¹ Hans-Ulrich Derlien, "Piecemeal Reforms in German: The Intelligence of Bureaucracy in a Decentralized Polity", en Johan P. Olsen y B. Guy Peters (comps.), *Learning from Experience: The Lessons of Administrative Reform* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1995).

ter tienen un uso o un interés creciente en los asesores personales y los equivalentes funcionales de los *cabinets* para que ayuden a los ministros.¹³²

Por competente y leal que sea un servicio civil, un ministro podría sentir todavía que necesita la ayuda que un funcionario público no siempre le puede dar. El ministro podría desear una fuente independiente de asesoramiento para las políticas en un sistema que depende mucho del servicio civil para obtener tal asesoría. Este es un control importante sobre el lado de los insumos del papel del servicio civil en una democracia moderna. La elaboración de políticas tiende a quedar fuera de los departamentos ejecutivos en las democracias modernas, mediante la expedición de legislación secundaria o la preparación de legislación primaria para los parlamentos. Por lo tanto, convendrá que un ministro tenga asesores de su misma inclinación política, con dimensiones políticas y técnicas.

El empleo de gabinetes ministeriales es útil también en el lado de los productos gubernamentales. Algunos ministros no pueden controlar la ejecución generalizada de actividades que ocurren en un departamento. Un gabinete ministerial de una docena de miembros no puede supervisar ni controlar todas las actividades de un departamento, pero sus oportunidades de hacerlo son mayores que en el caso de unos cuantos ministros. Además, si las personas reclutadas para un gabinete se seleccionan por su capacidad y su adiestramiento (por ejemplo, en los campos de la gerencia y las finanzas), no sólo por su confiabilidad política, los líderes políticos podrán aumentar sus probabilidades de lograr que el departamento actúe como ellos desean.

Resumen. A pesar de las posiciones formales del organigrama gubernamental, son limitadas las facultades del ejecutivo en sus tratos con la burocracia. Al igual que ocurre con la disciplina interna dentro de la administración, muchas tácticas que serían útiles para hacer efectiva la rendición de cuentas involucran cierto riesgo político para el ejecutivo. Además, muchas reformas del siglo XIX y del actual han eliminado muchas de las opciones a disposición de los ejecutivos para controlar sus organizaciones. En consecuencia, el ejecutivo ha quedado con algunas facultades menguadas por la dificultad de distin-

¹³² William Plowden, "Providing Countervailing Analysis and Advice in a Career-dominated Bureaucratic System: The British Experience, 1916-1988", en Colin Campbell y Margaret Jane Wyszomirski (comps.), *Executive Leadership in Anglo-American Systems* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991).

¹³³ B. Guy Peters y Anthony Barkep, *Advising West European Government: Inquiries, Expertise and Public Policy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1993), especialmente los artículos de Bulmer, Muerswick y Mills.

guir entre agencias completas, administradoras individuales y aun los efectos sobre los clientes. El ejecutivo sigue teniendo una posición fuerte para negociar con la burocracia en lo tocante al cumplimiento de las políticas y los procedimientos, pero raras veces está en posibilidad de exigir obediencia.

El poder judicial

El último conjunto de frenos institucionales al poder de la burocracia pública es el del sistema legal. Ya hemos señalado que la burocracia pública es un formulador importante de las políticas y un juez importante de las reclamaciones formuladas contra el gobierno. Por lo tanto, resulta crucial la existencia de restricciones legales al ejercicio de tales facultades. Virtualmente todos los sistemas políticos ofrecen un conducto para que los ciudadanos cuestionen las acciones de los administradores, ya veces incluso las elecciones de políticas realizadas por el gobierno por medio de la administración. Incluso la Comunidad Europea, que ha sido criticada por su burocracia remota e incontrolada, puede ser llevada a los tribunales.¹³⁴ La familiaridad con las variaciones de estas facultades judiciales es importante para un entendimiento correcto del control judicial de la administración.

La primera diferencia importante entre los sistemas jurídicos occidentales y de origen occidental es la que se establece entre los sistemas que tienen un conjunto separado de tribunales administrativos y los que utilizan los tribunales regulares para procesar las disputas administrativas. Pero esta diferencia no es del todo clara. Incluso los sistemas jurídicos que utilizan los tribunales regulares para asuntos administrativos (como los Estados Unidos, el Reino Unido y muchas ex colonias británicas) realizan gran número de audiencias administrativas en tribunales separados dentro de las propias organizaciones administrativas.¹³⁵ Por lo menos en su volumen, estas audiencias superan ampliamente al número de los casos de los tribunales regulares. Además, estos sistemas tienen organismos separados de derecho administrativo que se ocupan de cuestiones tales como el procedimiento administrativo apropiado, los derechos y deberes de los administradores, etc., aunque estos casos se decidan en los tribunales regulares. Por último, incluso en los países que utilizan tribunales regulares, pueden

¹³⁴ Andrew Hill, "When bureaucrats are brought to book", *Financial Times*, 2 de marzo de 1992.

¹³⁵ Patrick Birkinshaw, *Grievances, Remedies and the State* (Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1986).

existir algunos tribunales especiales que se ocupen exclusivamente de asuntos administrativos, en particular de tributación.

Aparte de estas tres precisiones, existe una diferencia entre países tales como el Reino Unido, Dinamarca y Noruega, que utilizan tribunales regulares, y países como Francia, Alemania y Suecia (entre otros) que tienen tribunales administrativos para atender las cuestiones administrativas. Para llegar a los tribunales regulares, un caso deberá tener generalmente alguna importancia para el derecho general; en los Estados Unidos, el caso incluirá con frecuencia una cuestión constitucional o la negación de derechos garantizados tales como el proceso legal o la protección igual. Esta limitación dificulta más el planteamiento de querellas administrativas que en los sistemas utilizados para enjuiciar las violaciones estrictamente administrativas.

El formato general de los tribunales administrativos queda ejemplificado con la manera francesa, que tiene una serie de tribunales administrativos organizados aproximadamente sobre el modelo de los tribunales regulares. La justicia administrativa termina en las *sections de contineaux* del *Conseil d'État*.¹³⁶ Las personas que actúan de jueces en estos tribunales son generalmente ex administradores, o por lo menos personas que estudiaron en la Escuela Nacional de Administración (ENA). Por consiguiente, tienen conocimientos especiales para sus papeles de adjudicadores, lo que también plantea el problema de su potencial parcialidad hacia el lado del administrador en un conflicto. Estos tribunales están facultados para revocar acciones administrativas e indemnizar a los perjudicados por tales acciones; esta indemnización acaso tenga que pagarla el administrador culpable. También pueden decretar un castigo para el funcionario público responsable, que puede llegar al cese.

Son importantes las protecciones legales existentes en el derecho administrativo, pero plantean varias y graves dificultades al ciudadano común que busca la revocación de un acto administrativo que considera ilegal. Los procedimientos son legales, incluso en los sistemas que cuentan con tribunales administrativos ~~separados~~, de modo que involucran conocimientos especializados sobre procedimientos y formas que sólo posee un abogado profesional. El gasto de contratación de un abogado -aunque se compense después, como ocurre en algunos sistemas cuando el ciudadano gana la controversia- puede constituir un impedimento para la mayoría de los ciudadanos. De igual modo, la necesidad de tener una queja justificable contra el ad-

¹³⁶ Véase Françoise Dreyfus y François D'Arcy, *Les institutions politiques et administratives de la France* (Economica, París, 1987).

ministrador, en lugar de que simplemente se queje el ciudadano por la rudeza o la demora que no provocaron ningún perjuicio económico o personal real, limita el derecho como instrumento de control de ciertos aspectos irritantes de la mala administración que son cotidianos pero no pertinentes.

Por último, el derecho administrativo opera como freno en gran medida *a posteriori*. Sólo puede generar la reparación del daño o la revocación; raras veces puede obligar a los administradores o sus organizaciones a ejecutar ciertas acciones; en consecuencia, sigue siendo primordialmente un freno negativo sobre la burocracia. Así pues, a pesar de la importancia general de la existencia del derecho administrativo como control de la administración, el freno está limitado por la complejidad de la mayoría de los procedimientos, su lentitud (el *Conseil d'État* tiene ahora un retraso de varios años) y la naturaleza negativa de los remedios disponibles.

Las restricciones normativas

El último recurso para hacer efectiva la rendición administrativa de cuentas -el que invoca Friedrich- es el del control normativo.¹³⁷ Esto significa la creación de mecanismos que dentro de la burocracia sirvan de guías para la administración en bien del interés público. Ésta es la forma de control más barata, y en última instancia la más eficiente por cuanto puede *impedir* las fallas en lugar de simplemente *corregirlas a posteriori*. Aunque todos los mecanismos institucionales de control fuesen más eficaces de lo que pensamos, la falta de compromiso con el servicio público -o un compromiso activo con el servicio privado- podría impedir su operación frente a la gran magnitud del problema. Si existiera en general un compromiso con el servicio público, habría poca necesidad de emplear mecanismos institucionales, y cualquiera de ellos podría realizar la tarea.

El estado actual de la práctica administrativa parece aproximarse más a la última situación que a la primera de corrupción burocrática generalizada, aunque sea muy grande el número de las quejas formuladas contra ella. Si observamos el volumen de las quejas en relación con el número de las decisiones y acciones realizadas, concluiremos que la mayoría de los sistemas del servicio civil hacen un trabajo decente. Las quejas principales acerca de la actividad ilegal o inmoral del gobierno se plantean **más** comúnmente ante los funcio-

¹³⁷ Friedrich, "Public Policy", *op. cit.*; Lennart Lundquist, *Byråkrtdisk etik* (Studentlitteratur, Lund, 1988).

narios políticos, no ante los funcionarios públicos de carrera. Se requieren mecanismos institucionales para los casos excepcionales, pero por fortuna siguen siendo tales casos la excepción, y no la regla, entre los funcionarios públicos.

Debe advertirse que no todos los sistemas administrativos tienen los mismos valores acerca de la rendición de cuentas de los funcionarios públicos. Ilchman habla de la necesidad de una congruencia de papeles entre las expectativas de la población y el comportamiento de los administradores.¹³⁸ Algunos estudios empíricos han tratado de investigar el grado de congruencia de los valores, habiéndose mencionado diversos hallazgos. La variación de los resultados de los estudios parece mayor en los países subdesarrollados, donde los funcionarios públicos pueden haber aceptado las ideas occidentales de responsabilidad mientras que gran parte de la población percibe de modo muy diferente el mundo gubernamental.¹³⁹ Las ideas de universalidad e igualdad, que son tan apreciadas en las sociedades occidentales y constituyen la base de muchas quejas contra la burocracia, encontrarían relativamente pocos simpatizantes en los países no occidentales. Un administrador que trate de aplicar tales valores en la toma de decisiones encontrará algunas de las mismas dificultades de un administrador de los países occidentales que tratara de tomar decisiones primordialmente sobre la base de la afiliación a un clan o una raza. En otras palabras, varían los problemas de la rendición de cuentas, como lo hacen las culturas de la administración, siendo la consideración básica el hecho de que los administradores hacen lo que los ciudadanos esperan que hagan.

¿Qué podrá hacerse para promover la rendición de cuentas mediante restricciones normativas? A corto plazo, quizá pueda hacerse muy poco. Como lo hemos mencionado, la mayoría de los sistemas políticos tienen un concepto bien establecido de sus burocracias; este concepto no es positivo en la mayoría de los sistemas.¹⁴⁰ y se está volviendo menos favorable, quizá debido a los incrementos ocurridos en el tamaño y el costo de la burocracia pública. Por lo tanto, la proyección de buenos valores administrativos no suele provenir de la sociedad en general, sino que debe generarse internamente.

¹³⁸ Warren F. Ilchman, *Comparative Public Administration and the "Conventional Wisdom"* (Sage, Beverly Hills, CA, 1971), pp. 35-38.

¹³⁹ Samuel J. Eldersveld, V. Jagannadham y A. P. Barnabas, *The Citizen and Administrator in a Developing Democracy* (Scott, Foresman, Glenview, IL, 1986); Akira Nakamura y Osamu Koike, "Responsible Governance and Problems of Administrative Reform: Experiences of Developing Countries of Asia", *Governance*, S, 1992, pp. 484-492.

¹⁴⁰ Véase un interesante contraataque a esta opinión en Charles T. Goodsell, Jr., *The Case [or Bureaucracy]* (Chatham House, Chatham, NJ, 1994).

La proyección de tales valores es relativamente fácil entre las ramas elitistas del servicio civil que tienen un vigoroso *esprit de corps*, un sentimiento de responsabilidad con la dirección de la sociedad y posiciones favorables dentro de la sociedad.¹⁴¹ Tal proyección es considerablemente más difícil entre los empleados públicos de nivel inferior que poco se distinguen de los empleados privados a quienes no se hacen grandes demandas de servicio y lealtad públicos. Quienes optan por el servicio público no resultan mejores ni peores que quienes optan por el empleo privado; la diferencia principal se encuentra en las demandas y expectativas del empleo. Si un empleado de una empresa privada no satisface al cliente, podrá confiarse en el comportamiento futuro del consumidor. Si un empleado público no trabaja a satisfacción, puede convertirse literalmente en un caso federal.

Las grandes mejoras de los sueldos y las prestaciones de los empleados públicos, criticados por muchas razones, pueden desempeñar también una función útil en los controles interiorizados de la burocracia. Los sueldos más altos hacen del servicio público un lugar seguro y remunerador para el empleo, y también ofrecen alguna compensación tangible por las exigencias del cargo. Los sueldos más elevados también podrían permitir la contratación de más personas con talento para el servicio público, personas que antes se habrían abstenido por la compensación relativamente baja. Dado que la tendencia hacia el alza de los sueldos del servicio civil se revirtió en muchos países durante los años ochenta y en lo que va de los noventa, ha declinado la calidad aparente del personal atraído y retenido en el sector público.¹⁴² U- Todavía no sabemos cuál será el efecto de esto sobre el rendimiento de los funcionarios públicos, aunque la baja general de la moral parece indicar que tal efecto no será positivo.¹⁴³

El factor causal de algunos de los aumentos de los sueldos públicos -**la** sindicalización de los empleados públicos- puede ayudar a elevar la moral y la calidad del servicio público. Los sindicatos pueden volver más profesional **el** trabajo de los empleados públicos, así

¹⁴¹ Los ejemplos obvios son los *grands corps* de Francia y el servicio civil principal de Japón. Véase, por ejemplo, Yves Meny, "À la jonction du politique et de l'administratif: Les hauts fonctionnaires", *Pouvoirs*, 40, 1987, pp. 5-24.

¹⁴² Véase Nicholas Holgate, "Comrnission Fails to Find Recruits in FDA Grades", *FDA News*, mayo de 1986, pp. 4-5; Charles H. Levine y Rosslyn S. Kleeman, "The Quiet Crisis in the American Public Service", en Patricia W. Ingraham y Donald F. Kettl (comps.), *Agenda [or Excellence: Public Service in America* (Chatham House, Chatham, NJ, 1992).

¹⁴³ B. Guy Peters, "Morale in the Public Service; A Comparative Inquiry", *International Review of Administrative Sciences*, 57, 1991, pp. 421-440.

como los sueldos más elevados atraen a personas más calificadas. Esto es especialmente importante en sociedades como las de los Estados Unidos y Australia, donde el servicio civil no ha sido muy estimado y no ha disfrutado del alto prestigio que tiene en Europa occidental o en Canadá. Sin embargo, un efecto secundario puede ser una profesionalización excesiva del servicio público y por ende su mayor aislamiento frente al conjunto de la sociedad. Pero hay algunas tendencias contrarias. La creciente politización del servicio público y la apertura de los empleos del servicio civil a los "foráneos" en un mayor número de países, a fin de asegurar el compromiso político, conectan más estrechamente al servicio público con la sociedad. El servicio público reflejará mejor los cambios de valores en el seno de la sociedad, a medida que quienes triunfen en las elecciones puedan llevar al gobierno a un número mayor de sus partidarios.

Así pues, el control normativo es el control final de la burocracia. Es barato, es confiable, y opera antes de que surja una queja o una violación, en lugar de apartar simplemente un castigo o una compensación *a posteriori*. La mayoría de las sociedades tienen la fortuna de contar ya con niveles tan altos de esta forma de control que los mecanismos institucionales bosquejados en esta sección del texto deben emplearse relativamente con poca frecuencia. Incluso con el gran número de instituciones de control en operación, es probable que resulte imposible el control sin los valores interiorizados de la mayoría de los empleados públicos.

LOS LÍMITES DEL CONTROL

Aparte de los problemas peculiares de la rendición de cuentas y el control administrativo, debemos examinar otros problemas y consideraciones más especializados. En estos casos, los mecanismos convencionales para el control y la rendición de cuentas públicas se estiran al máximo posible y a menudo se ven rebasados. Estos problemas son importantes, pero ya no son raros, de modo que requieren una meditación extensa y hasta una nueva conceptualización para que las organizaciones involucradas se adapten a nuestras nociones de burocracia responsable. Las numerosas innovaciones puestas a disposición de los gobiernos y sus empleados para afrontar las cambiantes demandas económicas y políticas han generado un nuevo y difícil conjunto de problemas de control.

Las profesiones

Uno de los problemas más comúnmente mencionados entre los que limitan el control administrativo es el de la existencia de empleados profesionales dentro de la burocracia pública. Casi por definición, un profesional tiene el tipo de estructura de valores interiorizados que señalamos antes como el último control de los funcionarios públicos. Estos profesionales valoran las estructuras promulgadas, inculcadas y vigiladas por la propia profesión; colocan el interés del cliente por encima del interés del practicante, y prescriben una honradez estricta en su trato a los intereses y la privacidad del cliente.¹⁴⁴ El problema es que estos valores a menudo entran en conflicto con los valores de la agencia para la que trabajan los profesionales.

Un caso común es el del científico que trabaja para una oficina de investigación gubernamental. Una norma de la profesión científica es el libre flujo de la información y las ideas. Este libre flujo de las ideas no se toleraría durante el trabajo para el gobierno con materiales secretos. Asimismo, un médico empleado por una agencia pública sigue creyendo en su responsabilidad primordial para con el paciente, lo que podría entrar en conflicto con las demandas de llevar registros o de dar a todos un trato igual en la organización pública.¹⁴⁶ Los profesionales pueden tener valores que entren fundamentalmente en conflicto con los requerimientos de sus empleos públicos. El sector público necesita emplear a profesionales, de modo que deberá hacerse cierto acomodo de los valores, quizá por ambas partes. Éste es, sin embargo, un caso importante en que quizá no se apliquen los procedimientos normales del control y la rendición de cuentas.

Surge un caso especial del problema del control de los profesionales cuando el propio servicio público se conceptúa como profesión. A medida que surgen más y más escuelas de servicio público en los Estados Unidos, los graduados de esas escuelas pueden considerarse a sí mismos como profesionales, como lo harían los graduados en derecho o en trabajo social, e interiorizar sistemas de valores semejantes a los de otros profesionales.¹⁴⁷ En otros países, como en Francia con su ENA, este profesionalismo es más permanente. La dificul-

¹⁴⁴ A. Abbott, *The System of the Professions* (University of Chicago Press, Chicago, 1988).

¹⁴⁵ J. W. Grave, *In Defense of Science: Science, Technology and Politics in Modern Society* (University of Toronto Press, Toronto, 1989); Malcolm Goggin, *Governing Science and Technology in a Democracy* (University of Tennessee Press, Knoxville, TN, 1986).

¹⁴⁶ James W. Bjorkman, "Professionals in the Welfare State: Sociological Saviours or Political Pariahs", *European Journal of Political Research*, 10, 1982, pp. 407-428.

¹⁴⁷ Véase Kenneth Kernaghan y O. P. Dwivedi (comps.), *Ethics in the Public Service: Comparative Perspectives* (International Institute of Administrative Sciences, Bruselas, 1983).

tad que esto plantea desde el punto de vista del control es que el concepto que de sí mismo tiene el profesional puede hacer que los funcionarios públicos se resistan más aún al control de los "aficionados" en cargos políticos. Por su preparación y su preocupación por el cliente o el interés público, el funcionario público podría creer que sabe más.¹⁴⁸

Las industrias nacionalizadas

Cuando el gobierno hace negocios, también genera nuevos problemas de control y rendición de cuentas.¹⁴⁹ En algunos sentidos, las corporaciones públicas parecen plantear menos problemas de control. Tienen estados de pérdidas y ganancias (de ordinario lo primero), de modo que se puede apreciar de inmediato cómo se administran. En la práctica, no es tan fácil. En primer lugar, obtener un beneficio es sólo una de las metas de una corporación pública, y quizá no la más importante. Si la función era rentable y el beneficio era lo único que importaba, igualmente pudo haberse dejado que la industria siguiera siendo privada. En el caso del transporte público, las metas de ofrecer transporte barato y rápido, reducir el número de automóviles en las carreteras, dispersar las horas de mayor afluencia del tráfico, reconstruir las áreas arruinadas, etc., podrían entrar en conflicto con la meta de obtener un beneficio. Por lo tanto, el evaluar la gerencia de una corporación pública podría incluir considerablemente más cosas que el mero hecho de examinar el balance de fin de año.

En segundo lugar, casi invariablemente hay dificultades para controlar las operaciones públicas que se han apartado del control político directo.¹⁵⁰ El arreglo de gobernación más común para tales corporaciones es la existencia de un directorio independiente o semiindependiente. Estas corporaciones se alejan así de las líneas directas de la autoridad ejecutiva. Estas líneas de autoridad no son una panacea para los problemas del control, pero por lo menos constituyen una conexión con el gobierno responsable de actos de la corporación. Se supone que una industria nacionalizada o una corporación pública es independiente de tal control, de tal modo que supuestamente puede hacer evaluaciones económicas, antes que po-

¹⁴⁸ Véase, por ejemplo, Harry Smart, *Criticism and Public Rationality: Professional Rigidity and the Search for a Caring Government* (Routledge, Londres, 1991).

¹⁴⁹ Véase una discusión de las diferencias existentes con la contabilidad convencional en Patricia Day y Rudolf Klein, *Accountabilities* (Tavistock, Londres, 1987).

¹⁵⁰ Raymond Vernon, "Linking Managers with Ministers: Dilemmas of State-Owned Enterprise", *Journal of Policy Analysis and Management*, 4, 1984, pp. 39-55.

líticas, de su progreso. Esto deja a la corporación en la posición de entidad política, pero con una conexión limitada con el liderazgo y la dirección políticos.¹⁵¹ Es quizá una posición tan incómoda para los administradores como para el público. Es también una posición incómoda para los jefes políticos que tengan que rendir cuentas de acciones sobre las que tienen poco o ningún control.

Este problema de la rendición de cuentas de las corporaciones públicas es de especial importancia para los países en desarrollo donde tales organizaciones son fundamentales para la estrategia del desarrollo económico. Estas organizaciones podrían contener también muchos de los mejores puestos para los empleados públicos en estos países relativamente pobres. Los líderes políticos se ven en la necesidad de contrapesar criterios políticos y técnicos en la designación de los funcionarios.¹⁵² Ha habido algunos éxitos importantes entre las industrias nacionalizadas de América Latina (PEMEX en México y Petróleos de Venezuela, S. A., en Venezuela), y muchos en los países asiáticos de industrialización reciente. En general, sin embargo, se ha hecho demasiado hincapié en los criterios políticos, antes que en los criterios económicos de la gerencia de estos países. Esta pauta ayuda a crear coaliciones políticas útiles a corto plazo, pero quizá no ayude a generar el desarrollo socioeconómico ni la perspectiva más amplia.¹⁵³

Los contratos y el gobierno de terceros

Las dificultades con que han tropezado las industrias nacionalizadas, por lo que toca a la gerencia y al control, han alentado a muchos países a iniciar una extensa privatización de tales industrias.¹⁵⁴ En general, las industrias nacionalizadas y la prestación directa de los servicios han sido sustituidas con diversos mecanismos contractuales y de terceros que incluyen una interacción del sector público y el sector privado.¹⁵⁵ Aunque este cambio en la distribución de meca-

¹⁵¹ Harvey Feigenbaum señala que las corporaciones públicas francesas han seguido políticas muy contrarias a las metas del gobierno. Véase su *The Politics of Public Enterprise: French Oil and the State* (Princeton University Press, Princeton, 1985).

¹⁵² Ben Ross Schneider, *Politics Within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Brazil* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1991).

¹⁵³ John W. Sloan, *Public Policy in Latin America* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1984), pp. 136-139.

¹⁵⁴ V. V. Ramandham, *Privatization: A Global Perspective* (Routledge, Londres, 1993); Ralph M. Kramer, *Privatization in Four European Countries: A Comparative Study* (M. E. Sharpe, Armonk, NY, 1993).

¹⁵⁵ Lester M. Salamon, *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Urban Institute Press, Washington, OC, 1989).

nismos puede ser deseable desde una perspectiva económica, presenta su propio conjunto de retos administrativos. Estos cambios de los mecanismos se ven sobre todo en las áreas del control y la rendición de cuentas y requieren cierta revisión sustancial de los instrumentos existentes para la prestación de los servicios gubernamentales.

El gobierno por contrato plantea a menudo un difícil problema de control a los funcionarios políticos. Ps Mientras el personal encargado de ejecutar un programa pertenezca al sector público, se podrá ejercer cierto control jerárquico eficaz sobre él. De igual modo, es probable que los valores de los empleados del sector público sean mejores para la prestación de servicios públicos y para servir al interés público que los valores de los empleados del sector privado, especialmente en el caso de las personas que trabajan para una organización lucrativa. P? Además, la ejecución por medio del sector público podría ser, en última instancia, más directa que a través de un complejo arreglo contractual o de asociación. En igualdad de circunstancias, una agencia pública es más fácil de supervisar que la organización privada bajo contrato público.

Las dificultades de supervisión de los contratos gubernamentales parecen especialmente graves en el abastecimiento de bienes y servicios por el sector privado. Las dificultades se manifiestan ante todo en las adquisiciones de defensa. iv Las numerosas historias de horror de adquisiciones de la defensa en los Estados Unidos pueden repetirse en otros países, aunque la escala del establecimiento de la defensa estadounidense hace que la escala de la mala gerencia aparente sea más extrema. Las adquisiciones para la defensa se vuelven particularmente difíciles porque son prospectivas, pues se pide a los contratistas que elaboren nuevos sistemas de armas. Además, hay un número limitado de posibles abastecedores de grandes sistemas, tales como los sistemas de aviones o de misiles. Al gobierno le interesa también que tales contratistas sigan en operación, para tener las armas que necesita en el futuro y las refacciones necesarias para las armas existentes. En consecuencia, muchos de los arreglos parecen "negocios entre esposos". Estas consideraciones no son excusas para "el fraude, el desperdicio y el abuso" que ocurren a veces en la contratación de la defensa, pero sí señalan algunas razones de las dificultades del ejercicio de un control más estricto.

¹⁵⁶ Véase una excelente reseña en H. Brinton Milward, "Nonprofit Contracting and the Hollow State", *Public Administration Review*, 54, 1994, pp. 73-77.

¹⁵⁷ Véanse pp. 450-451.

¹⁵⁸ Catie Meyer y Mitchell Norton, "Government Contract Fraud", *American Criminal Law Review*, 29, 1992, pp. 429-484.

La mayoría de los problemas que surgen en la contratación gubernamental se derivan de un comportamiento poco ético en el sector privado, antes que de la corrupción en el sector público.¹⁵⁹ Por supuesto, las agencias gubernamentales que contratan con el sector privado deberán supervisar sus contratos para asegurarse de que el público reciba lo que paga, pero el problema se reduciría si el sector privado actuara tan escrupulosamente como esperamos que el sector público realice su trabajo. Hay algunas pruebas de la incompetencia ocasional de los vigilantes de contratos públicos, pero en general no hay pruebas de corrupción o negligencia.

Los sindicatos

Además de los beneficios generados por los sindicatos de empleados públicos para el servicio público, tales sindicatos causan algunos problemas de control. Los empleados públicos están protegidos por las regulaciones del servicio civil, pero muchos de ellos reciben ahora una protección adicional de los sindicatos. De igual modo, muchos empleados industriales que están mínimamente protegidos por los procedimientos del servicio civil están ahora mejor protegidos por los sindicatos. Esto es perfectamente comprensible en las sociedades modernas, donde los derechos individuales constituyen una preocupación fundamental de los gerentes y los gobernantes, pero dificultan la tarea del gerente público. Existe el problema procesal de respetar las regulaciones del servicio civil y las de los sindicatos en la contratación, el despido y la transferencia de empleados, lo que vuelve mucho más difícil la manipulación del personal. Además, los empleados deben ser tratados ahora en bloque, con amenazas de huelgas incluso en servicios vitales como los de policías, bomberos y servicio de limpia. En caso de huelga, al revés de lo que ocurre en la mayoría de las empresas industriales, estos servicios sólo pueden suspenderse durante breve tiempo, de modo que los gerentes públicos y los funcionarios políticos se ven presionados para resolver la disputa, y con frecuencia deben acceder a las demandas sindicales. Algunos de estos empleos pueden ser de muy bajo nivel, como ocurre con los trabajadores del servicio de limpia, pero su importancia para la comunidad puede ser tal que su posición negociadora sea comparable a la de los médicos del servicio público. Por lo tanto, la sindicalización

¹⁵⁹ Robert Pear, "Federal Audit for Clinton Finds That Billions Are Being Wasted", *New York Times*, 8 de enero de 1993.

pone al sistema político en peligro de perder el control de su presupuesto y de sus políticas de personal.ts?

La estructura política

La estructura política del país podría plantear también algunas dificultades importantes para el control de la administración de la política pública. El federalismo tal vez sea el más evidente de los factores estructurales que inhiben el control de la administración. Los arreglos de federalismo no tienen que ser tan extremos como los encontrados en Alemania o la Comunidad Europea, donde la mayoría de los programas del gobierno central están administrados por las *Lander* o los estados miembros constitutivos, pero incluso las versiones menos extremas de la estructura requieren cierta administración de los programas por personas que no son directamente responsables ante los elaboradores de políticas.¹⁶¹ Por ejemplo, la mayor parte de las leyes federales de bienestar social son ejecutadas en los Estados Unidos por empleados de los gobiernos estatales y locales, como ocurre también con la mayor parte de las leyes federales en el campo de la educación. Esto significa que se reduce el control del gobierno federal, el que sólo se queda con el poder bastante obtuso de retirar dinero federal del programa.

Este control se debilitó más aún bajo el "Nuevo Federalismo" de Reagan, donde algunos programas categóricos anteriores se convirtieron en asignaciones en bloque, lo que aumentó la dificultad de supervisar el uso del dinero federal. Cuando el dinero se otorga en bloque, resulta difícil supervisar la proporción que se está usando para cada uno de los componentes del servicio, de modo que los estados pueden imponer al programa federal algunas de sus propias prioridades. Esta transferencia de establecimiento de prioridades es una de las intenciones del programa y puede tener sentido político, pero crea dificultades para la rendición de cuentas y el control financiero.

Una variante de la estructura que también inhibe el control de la administración es la separación de las agencias elaboradoras de políticas de las agencias ejecutoras, tal como ha existido en Suecia desde hace algunos años y la que están copiando otros países tales como

¹⁶⁰ Véase Sar A. Levitan y Alexandra B. Naden. *Working [or the Sovereign]* (Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1983).

¹⁶¹ Véase una opinión negativa de las consecuencias del federalismo administrativo en Alemania (y la Comunidad Europea) en Fritz W. Scharpf, "The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", *Public Administration*, 66, 1988, pp. 239-268.

la Gran Bretaña, Holanda y Nueva Zelanda. En este sistema, los ministros son responsables de formular las políticas públicas, mientras que los directorios son responsables de su aplicación. Esta separación vuelve más difícil el control de lo que ocurra con una política.

Una variante de la separación que hay entre las políticas y la administración es la dependencia cada vez mayor de los actores gubernamentales y no gubernamentales que prestan los servicios públicos. Una parte creciente de los programas públicos corre a cargo de personas que no participan directamente en el gobierno o que no son empleados del nivel gubernamental que financia los programas.^{w'} Ya hemos señalado algunos de los problemas financieros creados por el flujo de fondos entre los niveles gubernamentales. Estos problemas son mayores aun cuando se debe supervisar algo menos tangible que el dinero, como la autoridad o la responsabilidad. Y se agravan cuando los actores que intervienen no son gobiernos subnacionales sino instituciones no lucrativas, empresas o grupos de interés. Por desgracia para quienes se interesan por la aplicación de controles objetivos al gobierno, tales métodos de prestación de servicios parecen más comunes cada día.

La cultura

Ya hemos señalado las variaciones de la cultura que afectan el éxito o el fracaso de los medios burocráticos en la aplicación de las políticas.¹⁶⁴ Ahora recordaremos tales variaciones por lo que toca al control de la administración. Algunos sistemas y culturas políticos carecen de todo compromiso normativo con la moral pública y la administración debida que es tan importante en el control de la administración. Muchos consideran el modelo de la burocracia occidental como algo extraño, si no inmoral. Es posible que la posesión de un empleo burocrático no demuestre que hay confianza o responsabilidad públicas, sino sólo una oportunidad para el individuo y su familia. En tales contextos culturales se considera inmoral a quien no atiende generosamente a su familia. Los valores occidentales (o no tradicionales) se han difundido sin duda, pero todavía no son universales, de modo que cuando hablamos del control administrati-

¹⁶² Véase, por ejemplo, Brian W. Hogwood, "Restructuring Central Government: The 'Next Steps' Initiative in Britain", en Kjell Eliasson y Jan Kooiman (comps.), *Managing Public Organizations*, 2a. ed. (Sage, Londres, 1993).

¹⁶³ Christopher Hood y Gunnar-Felke Schuppert, *Delivering Public Services in Western Europe* (Sage, Londres, 1988).

¹⁶⁴ Véase el capítulo n.

vo debemos estar conscientes de los muy distintos contextos culturales en que el problema puede surgir.

Incluso en los países occidentales pueden influir importantes cambios culturales sobre la manera como se dirige la administración y los consiguientes problemas del control administrativo. Por lo menos desde los años sesenta, ha venido surgiendo una cultura política más individualista y menos jerárquica. Esta cultura en proceso de desarrollo representa un problema para muchos métodos de control convencionales porque vuelve menos segura la aceptación de una jerarquía y presumiblemente la aceptación de las órdenes de autoridades dentro de la organización. Por otra parte, ha ocurrido cierta reafirmación de valores éticos tradicionales. Esto puede hacer que los controles normativos fundamentales para la aplicación efectiva de la responsabilidad cobren mayor influencia en las decisiones tomadas por funcionarios públicos.

La falta de administración

Finalmente, la falta de administración, como la falta de políticas, es difícil de controlar. Es mucho más difícil controlar algo que no ocurre que rectificar una tarea realizada en forma errónea o injusta. En otras palabras, es sumamente más difícil lograr que la burocracia haga algo que debe hacer, que lograr que deje de hacer algo que no debe hacer. Ésta es una reiteración de las dos dimensiones de la actividad administrativa con las que iniciamos este capítulo. Pocos frenos positivos obligan a los individuos o las agencias a tomar decisiones, mientras que disponen de varios procedimientos para obtener una compensación por una decisión incorrecta. Incluso el ejecutivo político, que supuestamente tiene capacidad para imponer acciones a la burocracia, podría verse imposibilitado para lograr la ejecución práctica, de modo que tendría que negociar con la mirada de actores que intervienen en la ejecución de las políticas. Un presidente vitalmente preocupado por la presencia de misiles en Cuba, o por los problemas urbanos de Oakland, o un ministro de Educación preocupado por la reforma educativa, no pueden asegurar una acción.

¹⁶⁵ Aaron Wildavsky, *The Rise of Radical Egalitarianism* (American University Press, Washington, DC, 1991).

¹⁶⁶ Peter Bachrach y M. Baratz, "The Two Faces of Power", *American Political Science Review*, 56, 1962, pp. 917-925.

¹⁶⁷ Graharn T. Allison, *The Essence of Decision* (Little, Brown, Boston, 1971); Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation* (University of California Press, Berkeley, 1974).

La burocracia tiene sus propias maneras de hacer las cosas, lo que significa que éstas no necesariamente se harán cuando los ejecutivos de los gobiernos desean que se hagan. Si presidentes y primeros ministros tienen estos problemas, consideremos al ciudadano común. Primero, debemos recurrir a la aceptación general de las ideas del "buen gobierno" por la mayor parte de los individuos que empleamos en el servicio público; segundo, tenemos que estar dispuestos a utilizar los métodos políticos disponibles cuando tales normas internas no funcionan tan bien como creemos que debieran hacerlo.

RESUMEN

En el párrafo anterior se resumen efectivamente las conclusiones básicas de este capítulo. El control de la administración pública, incluso en el agrandado estado actual del gobierno y la burocracia, parece depender de dos características personales de la gente. La primera de ellas es el sentimiento interiorizado de su papel apropiado en el caso de los funcionarios públicos. Este sentimiento de responsabilidad cívica, deber, o incluso honor, puede variar entre las culturas, incluso dentro del marco estrecho de los gobiernos occidentales, pero las ideas básicas de la sensibilidad ante las demandas, la responsabilidad ante los líderes políticos y la rendición de cuentas por las acciones se encuentran virtualmente en todos los sistemas. Es posible que no siempre se pongan en práctica, pero los valores se entienden generalmente. La mayoría de los funcionarios públicos parecen aceptar estos valores y por lo general tratan de ponerlos en práctica. Si no existiera esta aceptación generalizada de tales valores, todos los mecanismos institucionales del control bosquejados en este capítulo se verían sepultados por el enorme volumen de la mala administración.

El segundo componente de un sistema de rendición de cuentas y control administrativo que funcione adecuadamente es la población servida por el servicio civil. En la práctica, la mayoría de los métodos existentes para la aplicación de la rendición de cuentas dependen de las acciones individuales o grupales para presionar las demandas antes de que los mecanismos puedan actuar. Por tanto, la responsabilidad y la rendición de cuentas implican un par de actores: alguien ante quien se deba responder, además de los propios funcionarios públicos. Incluso los mecanismos institucionales existentes dentro de instituciones políticas tales como las legislaturas serían ineficaces si los políticos descubrieran que a **la** gente eso no le

importa. Habría poco o ningún incentivo para gastar energía y tiempo. En suma, no puede establecerse ningún medio para asegurar la administración correcta ante una población apática y cínica.

Volviendo a las varias dimensiones de la rendición de cuentas y el control con las que iniciamos esta discusión, podemos ver que ambas están bien cubiertas por los mecanismos de la rendición de cuentas que hemos bosquejado. Primero, existen varios frenos para las instituciones burocráticas, pero relativamente pocos para las personas, debido en gran medida a su aislamiento de la organización. A veces les resulta difícil a las instituciones políticas tratar con los individuos sin tratar con una organización entera. Por lo tanto, para que continúen girando las ruedas del gobierno, muchas acciones personales tendrán que quedar impunes. De igual manera, muchos procedimientos se aplican a los pecados de comisión, pero relativamente pocos se aplican a los pecados de omisión o de excesiva rigidez. En muchos casos, quienes no son administradores están en lo correcto según el manual de operaciones, pero se las arreglan para socavar la intención de los programas adhiriéndose a la letra de la ley.

En los capítulos anteriores ha quedado claro que está aumentando el papel de la burocracia pública en la elaboración de políticas. En consecuencia, las cuestiones de rendición de cuentas y control se vuelven más cruciales aun a medida que crece el poder de la burocracia. Las tendencias del gobierno y de la sociedad facilitan el control y a la vez lo dificultan para las generaciones futuras de ciudadanos y políticos. Por otra parte, la difusión de la educación y los medios de difusión masiva hacen más fácil que la población se mantenga bien informada acerca de las acciones de la burocracia. Los cambios jurídicos ocurridos en el campo de los requerimientos de publicidad en varios países están haciendo que la información sea más ampliamente difundida. La educación en masa también puede hacer que la burocracia pública sea contratada en una gama más vasta de la población y por lo tanto comprenda mejor los problemas de los ciudadanos y el concepto que de ella tiene el público. Por último, los acontecimientos recientes de varios países -los Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental, Italia, por ejemplo- han hecho que la población se interese por lo que está ocurriendo en el gobierno y esté más dispuesta a cuestionar las actividades de los funcionarios públicos. Si tal escepticismo sano no conduce al cinismo y al rechazo del sistema político como algo inmoral y esencialmente injusto, podrá promover un efectivo control popular del comportamiento burocrático.

Al mismo tiempo, varios desarrollos promueven un aislamiento

mayor del control de la burocracia. Además de incrementar el tamaño de la burocracia y la complejidad de sus tareas, varios programas públicos como la Seguridad Social en los Estados Unidos y muchos otros países se han convertido en "vacas sagradas" que pocos políticos se atreven a atacar, aunque se observe en ellos una mala administración. A medida que los programas populares envejecen e institucionalizan su clientela y sus procedimientos, pueden volverse a la vez ineficientes e impugnables. Además, diversas prácticas del personal del servicio público podrían aislar más aún a la burocracia. En particular, el crecimiento de los sindicatos de empleados públicos podría limitar la capacidad de los gerentes para controlar el personal. Por último, parece existir una tendencia creciente a aislar y despolitizar los servicios públicos. Esto es, en parte, una reacción contra la repugnancia popular hacia la política, en parte se debe a la creciente participación de algunos servicios dotados de ciertas características de mercado, y en parte es un recurso para reducir los costos más obvios. En todo caso la despolitización es, las más de las veces, simplemente una fórmula para el poder burocrático.

En resumen, las presiones en favor de una rendición de cuentas más efectiva parecen ser más fuertes que las presiones en favor de mayor aislamiento. Podemos esperar que el pueblo se interese más y participe más en los asuntos públicos. El resultado de todo esto dependerá en última instancia de la voluntad del pueblo para persistir en la afirmación de sus demandas y en el uso de los mecanismos de que dispone. Existe el peligro de que los fracasos a corto plazo generen un cinismo permanente y un alejamiento de los asuntos gubernamentales a largo plazo. Los numerosos mecanismos institucionales analizados en este capítulo pueden ayudar a buscar una mayor responsabilidad, pero a largo plazo la responsabilidad en el gobierno sólo podrá surgir de la interacción persistente de funcionarios y ciudadanos responsables.

IX. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS AÑOS NOVENTA

LA ADMINISTRACIÓN de los programas públicos no ha sido nunca tarea fácil. La naturaleza misma de los programas gubernamentales -sus metas difusas, sus beneficios inconmensurables o aun imposibles de identificar y su naturaleza política- dificulta una administración eficaz. Pero la administración de los programas públicos se volvió más difícil aún durante los años ochenta, y los problemas siguieron agravándose en los noventa. Esta dificultad creciente de la gerencia pública eficaz depende de varios aspectos del ambiente económico, social y político en el que se desenvuelve la administración. Además, los cambios ocurridos en las ideas y las ideologías gerenciales han generado graves desafíos para los gerentes públicos habituados a la gerencia jerárquica y a una burocracia weberiana.

Primero, el más importante de los factores que afectan la administración es la escasez real-no supuesta- de los recursos de que dispone el sector público. Los días alegres de la economía de los años sesenta son cosa del pasado, e incluso la confusa perspectiva económica de los años setenta podría parecer más amable para los jefes políticos que deben tomar decisiones acerca de ingresos y gastos a principios de los años noventa. Lo más desconcertante acerca de los problemas económicos de los años ochenta es que, al contrario de lo ocurrido en otras recesiones de la posguerra, no existe ahora ninguna solución de corto plazo, de modo que es probable un periodo prolongado de crecimiento económico lento o incluso inexistente. A pesar de los altibajos periódicos, este periodo de incertidumbre se ha extendido ya durante un decenio y medio, y no se ve la luz al final del túnel.

El (bajo) nivel absoluto del crecimiento no es el único problema económico que afecta a la administración durante los años noventa. Aunque el crecimiento retornara a los niveles alcanzados antes, se observa que los niveles de crecimiento del empleo no se elevarán al mismo ritmo que el del aumento de la productividad. Esto se ha aplicado sobre todo a las ocupaciones de obreros calificados, pero cada vez se aplica más a los empleados de oficina. Una gran parte de los trabajadores de los países industrializados tendrán que revisar su futuro económico y prepararse a un ajuste rápido si desean seguir

trabajando. Además, el sector público tendrá que participar más en la educación de adultos, la preparación para el trabajo, etc. También tendrá que revisar los programas sociales como la seguridad social, que postulan un empleo estable. Los países menos desarrollados verán renovarse la competencia de los países industrializados, y estos últimos podrán mostrarse dispuestos a reducir en sus economías los sueldos y las prestaciones a fin de competir más eficazmente con los países de salarios más bajos.

En segundo lugar, no es sólo el estado de la economía lo que dificulta la administración. Los ciudadanos se preocupan cada vez más por el poder que ejerce la burocracia sobre sus vidas, e incluso en países que tienen una historia de gobiernos fuertes y relativamente benévulos (Suecia, el Reino Unido) ha habido cierta reacción contra la burocracia y la administración. En otros sistemas, fuertemente burocratizados (Cuba, la República Popular de China), el deseo de lograr un avance económico más rápido ha impuesto una desburocratización sustancial.¹ Esta resistencia popular a las organizaciones públicas se debe, por lo menos en parte, a los fracasos de las políticas y los programas del pasado, lo que a su vez genera escepticismo acerca de la eficacia de todo programa nuevo. La deficiencia de la gerencia económica sobresale entre estas fallas, pero también se encuentra en diversos programas sociales y educativos que se han considerado fracasados.²

En tercer lugar, la naturaleza cada vez más centrífuga del gobierno y su complejidad creciente dificulta más la administración. Las organizaciones públicas están cada vez más estrechamente ligadas a organizaciones del sector privado, de modo que los ciudadanos podrían preguntarse con razón si el sector público está actuando "en bien del interés público" en muchas circunstancias. Además, dentro del propio sector público hay tantas organizaciones que afectan la administración de un solo programa, que la política interorganizacional complica la administración de lo que es en apariencia un programa sencillo.³ Además, hay una creciente dependencia de los actores pri-

¹ Existe también el deseo de un respeto mayor a los derechos humanos en estos regímenes, pero estas presiones no han sido tan importantes como las presiones económicas en el proceso de liberalización.

² Hasta cierto punto, el grado del fracaso se debe a la ideología y la "construcción social", tanto como a fallas reales. En vista de los problemas de medición encontrados en los programas gubernamentales, resulta difícil saber cuándo y por qué fracasaron los programas. Véase Martin Cave, Maurice Kogan y Robert Smith, *Output and Performance Measurement in Government* (Jessica Kingsley, Londres, 1990).

³ Benny Hjern y David O. Porter, "Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis", *Organisation Studies*, 3, 1981, pp. 211-224.

vados en la prestación de los servicios públicos, lo que ha acentuado las fuerzas centrífugas ya existentes.

Por último, así como las organizaciones gubernamentales afrontan fuertes presiones del sector privado, los gobiernos nacionales se ven agredidos por fuerzas internacionales.« Los gobiernos que antes podían ejercer un control sustancial sobre sus sistemas económicos y sociales internos, en los años noventa ven limitado su control por un ambiente internacional más fluido. Esta situación exige la creación de organizaciones e instrumentos de políticas más flexibles y adaptables que los que suelen encontrarse en el sector público. Además, es posible que deban cambiar los objetivos de las políticas para responder a la movilidad creciente de los factores de producción, en particular el capital, en una economía globalizada. Por ejemplo, si el gobierno desea afectar la ubicación de una empresa, el objetivo apropiado podrían ser los ciudadanos de la comunidad, antes que la compañía misma.

LA ESCASEZ Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para la mayoría de los países del mundo, la escasez es un hecho básico y permanente de la vida, mientras que para la mayoría de los países occidentales es un fenómeno más reciente. La escasez de largo plazo que afecta a casi todos los países del Tercer Mundo crea enormes problemas para los administradores de programas públicos. La incertidumbre del proceso de planeación y presupuestación, combinada con el simple hecho de que no hay recursos suficientes para satisfacer necesidades legítimas de la población, hace que resulte muy difícil la tarea de administrar estas economías y sociedades, incluso para el administrador más capaz.>

En el mundo occidental se impusieron restricciones económicas luego de varios decenios de crecimiento económico rápido y sostenido. Este cambio ambiental ha requerido un ajuste de las políticas y los estilos de elaboración de las políticas que se basaban en un crecimiento económico continuo. Para los jefes políticos, la escasez ha significado que en lugar de difundir solamente buenas noticias, deben aceptar por lo menos en parte la culpa del mal estado de sus

⁴ Véase Donald J. Savoie, "Globalization and Governance", en Savoie y B. Guy Peters, *Challenges to Governance* (University of Toronto Press, Toronto, próxima publicación).

⁵ Naorni Caiden y Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries* (John Wiley & Sons, Nueva York, 1974).

⁶ Véase Richard Rose y B. Guy Peters, *Can Government Go Bankrupt?* (Basic Books, Nueva York, 1978).

economías. Para los administradores públicos, el surgimiento de nuevas formas de escasez de recursos los ha obligado a emprender un ajuste del funcionamiento interno de sus organizaciones, sus relaciones con los clientes de sus programas, y sus expectativas acerca del futuro de éstos. Los administradores que antes se hacían famosos expandiendo sus programas, ahora tienen que proteger su imagen (y su carrera) conteniendo el crecimiento, o incluso haciendo recortes cuidadosos.

Un factor fundamental que ha cambiado es el hecho de que el crecimiento económico ya no puede financiar confiablemente los sueldos cada vez mayores de los funcionarios públicos. Es posible que el dinero no sea el único —y ni siquiera el mejor— medio para motivar a los funcionarios públicos, pero ciertamente no hace daño." Cuando empiezan a reducirse los ingresos reales de los funcionarios públicos, como ha ocurrido en muchos países, es probable que también baje su entusiasmo. La pérdida del entusiasmo puede ser más marcada aún cuando los funcionarios públicos deben aplicar programas que dan a los clientes reducidos beneficios reales. Es probable que tal combinación de reducciones genere un sentimiento de fracaso y de alienación en relación con el programa y, en términos más generales, con el sistema político. A tales trabajadores se les estarán negando las recompensas directas de sus sueldos y las recompensas indirectas de dar a los clientes servicios en las formas que ellos y sus clientes prefieren. En consecuencia, la (muy difícil) tarea de los jefes administrativos consiste en ofrecer diversas alternativas de satisfacción a los trabajadores. Como veremos más adelante, esto se ha intentado en alguna medida por medio de ciertos cambios en las prácticas de gerencia de los programas.

El negar algunas de las satisfacciones del empleo se vuelve más difícil aún por las amenazas de recortes y terminaciones de ciertas organizaciones, que se han vuelto más comunes durante los años noventa que en el decenio anterior. Se suponía comúnmente que las organizaciones del gobierno eran inmortales, pero los acontecimientos de los años ochenta ya no apoyan tal supuesto." El gran cambio cultural que ha ocurrido en la mayoría de los países industrializados, y en muchos otros, ha vuelto más sospechosas las actividades del sector público. En los Estados Unidos, el gobierno de Reagan ha-

⁷ Véase el capítulo iv.

⁸ Christopher Hood y B. Guy Peters (comps.), *The Rewards of High Public Office* (Sage, Londres, 1994).

⁹ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?* (The Brookings Institution, Washington, DC, 1976).

bló de poner fin a los recién creados Departamentos de Educación y de Energía, así como a varias agencias menores. En el Reino Unido, una oleada de "destrucción de cuangos" condujo a la eliminación de varios centenares de pequeños organismos semigubernamentales. Incluso en Suecia, el parangón del Estado benefactor y del gran gobierno, algunas organizaciones han sido eliminadas y otras severamente reducidas. Virtualmente en todos los países, una de las reacciones del gobierno a las crecientes demandas de gastos y las decrecientes recaudaciones reales ha sido el despido de empleados o el cierre de organizaciones enteras.

Por tanto, la difícil tarea de los gerentes contemporáneos del sector público consiste en efectuar estos recortes en una forma que genere una perturbación mínima entre el resto de las organizaciones, los trabajadores y los clientes. Esto es de especial importancia porque el gobierno experimenta la terminación funcional con una frecuencia mucho menor que la de programas u organizaciones.¹⁰ Es decir, aunque se pueden eliminar algunos empleados y algunas organizaciones, el gobierno continuará prestando algunos de los mismos servicios, y deberán encontrarse algunos mecanismos para consolidar o reorganizar la ejecución de los programas sin perturbar por completo las rutinas gubernamentales. Uno de los métodos más importantes para el logro de estos fines es la "privatización" de los programas públicos y el uso de diversos mecanismos alternativos en la prestación de los servicios.

Charles Levine ofreció cierta guía para la "gerencia de los recortes" en el sector público.¹¹ La primera opción a la que debe enfrentarse cualquier gerente es la de resistirse a los recortes o sólo suavizar la transición del modo de prestación de servicios más abundante al menos abundante. Estas estrategias pueden ser muy diferentes, porque la rigidez generada en una batalla campal contra los recortes podría dificultar todos los recortes subsecuentes, o podría conducir a la eliminación total del programa y no sólo a la tolerancia de un recorte. De igual modo, un gerente deberá dilucidar cuáles son las causas de sus dificultades. Las estrategias serán espinosas si la fuente de las dificultades es enteramente económica, en lugar de cambios en la

¹⁰ Christopher Hood, "Axeperson, Spare that Quango", en Hood y Maurice Wright, *Big Government in Hard Times* (Martin Robertson, Oxford, 1981).

¹¹ Herbert Kaufman, *Are Government Organizations Immortal?*; Brian W. Hogwood y B. Guy Peters, "Applying Population Ecology Models to Public Organizations", *Research in Public Administration*, 1, 1991, pp. 79-108.

¹² Charles H. Levine, "Organizational Decline and Cutback Management", *Public Administration Review*, 38, 1978, pp. 316-325; Andrew Dunsire y Christopher Hood, *Cutback Management in Public Bureaucracies* (Cambridge University Press, Cambridge, 1989).

demanda del servicio o en el apoyo político de que disponga la organización. En el caso de una caída económica, quizá sea más conveniente resistirse al cambio y desplazar los recortes mayores hacia otras organizaciones, mientras que una disminución del apoyo podrá afrontarse mejor haciendo la transición lo menos dolorosa posible. Ninguna opción es agradable para los gerentes formados en las épocas de crecimiento y expansión, pero quizá no haya más remedio.

Durante los años ochenta y noventa, la gerencia del sector público se ha convertido en la tarea de tratar de obtener resultados positivos con recursos inevitablemente menores, y así seguirá ocurriendo. Esta tarea requerirá administradores muy capaces, pero la disminución de los recursos y el deterioro de la posición competitiva de los sueldos del sector público pueden evitar que el gobierno contrate a tales gerentes. El gobierno parece encontrarse doblemente atado: quienes creen que es ineficiente pueden limitar su capacidad de obtener una eficiencia mayor. Por ejemplo, los ataques del gobierno de Reagan contra la burocracia federal de los Estados Unidos quizá hayan hecho menos eficiente la administración, a pesar de la gran presunción de eficiencia de ese mismo gobierno.¹³

EL AUMENTO DE LOS RETOS PARA EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN

El ambiente económico no sólo genera dificultades para los administradores, sino que los propios ciudadanos no representan para sus gobernantes la dócil población de otros tiempos. Uno de los retos más importantes de la gobernación es la creciente complejidad de la sociedad y su cambiante composición demográfica. Muchos países han venido experimentando un incremento de sus poblaciones minoritarias, ya sea por crecimiento natural o por migración. Además, las mujeres de casi todos los países se han vuelto más activas en la fuerza de trabajo y han empezado a exigir mayor igualdad. Muchas mujeres han empezado a proponer otras visiones del gobierno y la administración.¹⁴ Los gobiernos no pueden continuar con sus pautas de administración tradicionales, sino que deben responder a los cambios de sus sociedades. Tales respuestas deberán ser procesales y administrativas al igual que sustantivas.

La creciente dificultad experimentada por los administradores parece relacionarse con varios factores. Cuando afrontan tales facto-

¹³Robert F. Durant, *The Administrative Presidency Revisited* (SUNY Press, Albany, 1992).

¹⁴Albert O. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty* (Harvard University Press, Cambridge, 1970).

res, los ciudadanos tienen las opciones de "salida, voz o lealtad".! Es decir, pueden tratar de librarse del impacto del gobierno, expresar su desaprobación de la acción, o simplemente aceptar lo que les está ocurriendo.

Un factor que lleva a los ciudadanos a considerar estas tres opciones es la magnitud del gobierno contemporáneo. Algunos ciudadanos se sienten en desventaja por el crecimiento del gobierno y, en consecuencia, no se inclinan a aceptar sus dictados. Tal reacción puede ser específica, cuando los individuos se niegan a aceptar ciertos tipos de leyes o reglamentos, como las leyes fiscales; o puede ser más general, cuando algunos ciudadanos tratan de retirarse de la economía monetizada, regulada, para llevar una vida más sencilla. Incluso a falta de estas reacciones extremas, es posible que los ciudadanos estén simplemente menos dispuestos a aceptar sin chistar las leyes y los reglamentos, y que traten de evitar, antes que evadir, la tributación y otras leyes que consideran agresivas.

Al tamaño del gobierno se suman la creciente complejidad y las interacciones de muchas leyes y regulaciones. En una sociedad moderna, el ciudadano se ve afectado por un gran conjunto de políticas, algunas de las cuales pueden ser contradictorias o mutuamente excluyentes. El número de las burocracias individuales que elaboran reglas para la sociedad puede ser tan grande, y tales burocracias pueden estar tan mal coordinadas en efecto, que los ciudadanos se sienten frustrados. Las políticas sociales y sus relaciones con las políticas fiscales demuestran ahora muy claramente lo mal coordinada y autodestructiva que puede ser la política burocrática.!?

Además, los ciudadanos ya han visto todo esto. Un administrador que trate de emplear un programa "nuevo" podría descubrir que es, en realidad, un programa que ya se ha intentado antes y que ya ha fracasado. Con frecuencia, los gobiernos parecen reinventar soluciones que ya habían rechazado, sobre todo cuando hay algunos cambios en el gobierno y se pierde en parte la memoria institucional.¹⁵ Aun cuando la solución sea realmente nueva, varios cambios en un área de políticas podrían generar cinismo y una indisposición a

¹⁵ Camilla Stivers, *Gender Issues in Public Administration: Legitimacy and the Administrative State* (Sage, Newbury Park, CA, 1993).

¹⁶ B. Guy Peters, *The Politics of Taxation* (Basil Blackwell, Oxford, 1991), pp. 208-223.

¹⁷ Hermione Parker, *Instead of the Dole: An Enquiry into the Integration of the Tax and Benefit System* (Routledge, Londres, 1989).

¹⁸ Brian W. Hogwood y B. Guy Peters, *Policy Dynamics* (Wheatsheaf, Brighton, 1983), pp. 261-264; por lo que toca a la importancia de la memoria institucional, véase Johan P. Olsen y B. Guy Peters, *Learning from Experience* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1995).

aceptar los cambios programáticos. Este problema ha sido especialmente visible en la política social, donde cambio tras cambio ha sido anunciado como *la* solución, pero cada programa es, sencillamente, otro hito en una larga historia de administrar la situación social.

Por último, muchas políticas no han producido los efectos esperados.¹⁹ Además, muchas políticas que han funcionado podrían parecer ineficientes y embrolladas. El gobierno debe resolver a menudo los problemas con los que el sector privado no ha podido, pero todavía existen muchas fallas e ineficiencias gubernamentales. Muchas de las quejas formuladas contra las regulaciones como mecanismos para la producción de ciertos beneficios deseados por la sociedad han denunciado que la prohibición directa de ciertas actividades podría no ser tan eficiente como los incentivos o los mecanismos basados en los impuestos. En consecuencia, se han propuesto varias alternativas para la intervención pública directa.

Una de las alternativas más comúnmente mencionadas para la intervención directa es su sustitución por incentivos fiscales, sobre todo en el ámbito de la regulación ambiental. En lugar de prohibir la contaminación o establecer niveles máximos permisibles, se gravaría a las empresas de acuerdo con la cantidad de contaminantes que emitan. Esta amenaza fiscal daría a las empresas un incentivo para limpiar sus plantas. Además, dado que las empresas más eficientes estarían en mejor situación para pagar el impuesto por contaminación, podrían volverse más rentables y mejorar el uso de los recursos en la economía.

Un enfoque más extremo al problema de la ineficiencia y la torpeza percibidas en el gobierno sería la reprivatización de las actividades públicas en cuestión.²⁰ Es decir, en lugar de que el gobierno administre un programa, éste podría volver al sector privado, con cierto control y regulación públicos. En principio, casi todos los programas del sector público podrían aplicarse por medio del sector privado, y cierta reprivatización está ya bien avanzada en los Estados Unidos y otros países. Incluso algunas funciones tradicionales del gobierno, como la protección policiaca y de bomberos, podrían ser desempeñadas por el sector privado, y ya lo han sido.²¹ Algunos extremistas afirman que bienes como las calles públicas debieran ven-

¹⁹ Sam D. Sieber, *Fatal Remedies: The Ironies of Social Intervention* (Plenum, Nueva York, 1981); Brian W. Hogwood y B. Guy Peters, *The Pathology of Public Policy* (Oxford University Press, Oxford, 1985).

²⁰ E. S. Sayas, *Privatization: Key to Better Government* (Chatham House, Chatham, NI, 1987).

²¹ Richard Rose, "On the Priorities of Government", *European Journal of Political Research*, 4, 1976, pp. 247-289.

derse a empresas privadas. En la práctica, un número creciente de gobiernos locales está requiriendo que los fraccionadores de propiedades privadas instalen toda la infraestructura (camino, agua, drenajes, etc.,) de sus nuevas obras, en lugar de depender del gobierno.

Sin embargo, no hay ninguna garantía de que este sistema satisfaga algo más que las preferencias ideológicas de sus defensores. En virtud de que muchos servicios públicos incluyen la concesión de derechos monopólicos a los prestadores de servicios -por ejemplo, el uso de una calle-, no habría más competencia que cuando el servicio se ubica en el sector público. Además, muchas de las ineficiencias existentes en la prestación de servicios gubernamentales dependen de la organización en gran escala por sí sola, así como de la organización en gran escala en el sector público; las burocracias privadas tienen los mismos problemas.

Pero no sólo las preferencias de los ciudadanos han cambiado al correr del tiempo. Las actividades de los empleados -del sector público o del sector privado- son distintas ahora de lo que eran antes de los años ochenta. Las organizaciones grandes han dependido tradicionalmente de la disposición de los empleados a aceptar la autoridad de sus superiores dentro de la organización y las reglas y los procedimientos de tal organización. La mayoría de los trabajadores ya no están dispuestos a aceptar ciegamente este grado de control. Reglas y órdenes requieren ahora una explicación, los trabajadores esperan participar en la elaboración de las políticas que afectan su trabajo. Esta participación o "facultación" de los trabajadores podría generar un desempeño mejor a largo plazo, porque los hace sentir más comprometidos con las metas y los procedimientos establecidos por sus propios esfuerzos dentro de la organización. Así ha ocurrido sobre todo en las organizaciones japonesas, y en menor medida en las escandinavas. Pero el proceso de ajuste puede ser difícil para los gerentes que no se han habituado a tratar en esta forma con los empleados. La gerencia ha dejado de ser dirigida por la autoridad, y es cada vez más un proceso de explicación y discusión, incluso en las organizaciones del sector público más orientadas hacia la autoridad, como el ejército y la policía.

LA COMPLEJIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN

La privatización de las funciones públicas se relaciona con otro aspecto sobresaliente de la administración en los años ochenta que dificulta la tarea del gerente del sector público: la complejidad ere-

ciente de las "estructuras de implementación" en que se mueven tales gerentes. Uno de los aspectos de esa complejidad es el grado cada vez mayor de fusión entre el sector público y el privado. El segundo aspecto es el grado de complejidad que existe en el sector público. El tradicional pensamiento social liberal ha establecido una distinción entre el Estado y la sociedad, donde el primero es como la encarnación de la autoridad legítima de la segunda mientras se respetan los derechos contractuales o naturales básicos.²² En los años ochenta, la distinción arbitraria entre el Estado y la sociedad no tenía gran validez en la mayoría de las sociedades industrializadas. De igual modo, es posible que no haya habido en las sociedades menos industrializadas una gran diferenciación de las instituciones estatales.²³ Mientras que en los pocos gobiernos socialistas que quedan no existe esa diferenciación en absoluto.

En primer lugar, el sector público está haciendo un uso creciente de los recursos y las capacidades del sector privado. Las organizaciones privadas implementan gran número de los programas públicos, que van desde los anuncios hechos por el personal de cabina de los aviones, pidiendo a los pasajeros que se pongan sus cinturones, hasta las decisiones de organizaciones profesionales acerca de quién debiera o quién no debiera tener derecho a ejercer una profesión. Una pauta más compleja de la aplicación privada de políticas públicas es el uso generalizado de las organizaciones agrícolas para implementar la política agrícola pública.²⁴ El cumplimiento de estas leyes incluye típicamente a una organización local que reparte entre sus miembros una extensión de terreno determinado desde el centro. Por último, se recurre a las organizaciones privadas para prestar servicios que de otro modo podrían prestar directamente empleados públicos. Por ejemplo, el gobierno del Reino Unido contrata a la Sociedad Jurídica para que preste servicios de asesoramiento jurídico a los indigentes.

Los gobiernos contratan toda una diversidad de bienes y servicios, pero los contratos como los que acabamos de mencionar son reveladoramente distintos. Tales contratos facultan a una organización, y la obligan, a actuar en nombre del gobierno para el cumplimiento de

²² P. E. Kraemer, *The Societal State* (J. A. Boom, Meppel, Holanda, 1966).

²³ En la medida en que hayan ocurrido, los intereses sociales pueden seguir siendo dominantes. Véase Joe! S. Migdal, *Strong Societies and Weak States* (Princeton University Press, Princeton, 1988).

²⁴ John T. S. Keeler, "Corporatism and Official Union Hegemony: The Case of French Agricultural Syndicalism", en Suzanne D. Berger (comp.), *Organizing Interests in Western Europe* (Cambridge University Press, Cambridge, 1981); Clemens Pedersen y P. H. Knudsen, "Landbrugets organisationen andelsbevaegelsen", en *Landbruget i Danmark* (Landsbrugsradet, Copenhagen, 1977), pp. 99-139.

una ley. El gobierno por contrato es un gobierno alejado, de modo que los problemas de rendición de cuentas y control, fundamentales para comprender la administración pública, se vuelven aún más prominentes (véase el capítulo VIII). Surgen problemas de responsabilidad similares cuando el gobierno debe depender de arreglos de asociación con el sector privado para prestar importantes servicios públicos. Por ejemplo, el desarrollo económico se emprende cada vez más por acuerdos conjuntos entre el gobierno y los actores privados, lo que tiene repercusiones potenciales sobre la dirección resultante del desarrollo.

En segundo lugar, no sólo adopta el gobierno métodos privados para el logro de sus propósitos, sino que el sector privado se ha vuelto también adicto al uso del sector público para sus propósitos. En general, la división del gobierno en "subgobiernos", que es una de las características más importantes de casi todas las sociedades desarrolladas, dificulta a los jefes elegidos el coordinar y controlar las políticas. Los conocimientos atesorados en cada uno de estos segmentos del gobierno, combinados con las fuertes conexiones políticas existentes entre las organizaciones del sector privado y las del sector público, agravan esta dificultad. En una época burocrática, el gobierno se ha convertido en una organización que persigue varios fines -algunos de ellos contradictorios-, en lugar de hablar con una sola voz para alcanzar sólo un número limitado de objetivos.^{s>}

Por último, el gobierno mismo se ha vuelto cada vez más complejo. Algo de esta complejidad deriva del hecho de que el gobierno está haciendo mucho más cosas incluso que al término de la segunda Guerra Mundial. Incluso cuando se crea una organización en un ámbito nuevo para el gobierno, es probable que tenga algunas relaciones con organizaciones ya existentes. Dado el ambiente político en el que se crean las organizaciones públicas, aumenta la probabilidad de yuxtaposición y duplicación. Docenas de organizaciones federales participan en cierta medida en la política sanitaria de los Estados Unidos; la duplicación y la yuxtaposición de jurisdicciones son inevitables.

La administración pública no ha sido jamás el sencillo sistema de mando que suponen algunos enfoques tradicionales al problema -por ejemplo, el de Woodrow Wilson-, pero el nivel de complejidad ha venido aumentando considerablemente. Las estructuras de implementación afrontadas ahora por una organización pública incluyen

²⁵ B. Guy Peters, "Public Bureaucracy and Public Policy", en Douglas E. Ashford (comp.), *History and Context in Comparative Public Policy* (University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992).

oficinas centrales, oficinas de línea que prestan servicios complementarios (o rivales), y organizaciones privadas. A medida que han aumentado la complejidad y el tamaño del sector público, organizaciones centrales tales como las que se ocupan de la presupuestación y el personal han tratado de imponer un mayor control central. De igual manera, a medida que la escasez se ha convertido en característica más importante de la administración contemporánea, otras organizaciones se inclinan más a competir por los recursos. El resultado es un sistema de administración y elaboración de políticas mucho más complejo aún que el existente en los años setenta.

LA GERENCIA EN LOS AÑOS NOVENTA

La gerencia del sector público nunca ha sido fácil, pero se ha vuelto más difícil en los años noventa. La escasez, el cambio de los valores sociales y culturales, y la creciente complejidad organizacional e interorganizacional, están volviendo más difícil la realización de las tareas asignadas por medio del sector público. Se vuelve más importante aún que los gobernantes administren sus operaciones con eficacia. La escasez, al igual que la restricción, hace más valiosas las habilidades de los gerentes, quienes deben obtener el máximo de cada dólar, libra o rupia del dinero público. Algunos de los cambios gerenciales de los años ochenta y noventa se han diseñado para permitir que los gerentes administren, pero es posible que ni siquiera tales cambios valoren lo bastante las habilidades y la dedicación que los gerentes públicos aplican en su trabajo.

Como hemos visto una de las muchas respuestas a las demandas de mayor eficiencia y eficacia en el gobierno ha sido el intento de privatizar muchos servicios públicos. Sin embargo, esto puede tener, a largo plazo, el efecto de reducir la eficacia del gobierno, con escasos ahorros económicos a corto plazo. A medida que el gobierno pierde el control de funciones consideradas públicas, es posible que pierda la capacidad de dirigir eficazmente la sociedad; es posible que pierda la capacidad de dirección que constituye la raíz de la palabra *gobierno*. La eficacia del costo a corto plazo puede ser limitada, porque en la provisión privada pueden estar presentes muchas de las características monopólicas de la provisión pública, y este ahorro limitado quizá se lograría a expensas de la alienación y la ineficacia a largo plazo. **El** gobierno puede perder la capacidad de gobernar por su autoridad, y podría tener que recurrir a mecanismos más agresivos y costosos.

El "modelo de mercado" de la gobernación que está implicado en el párrafo anterior es sólo uno de los modelos rivales de la operación gubernamental que se proponen a mediados del decenio de 1990. Es la alternativa al *statu qua* más comúnmente sugerida, pero no es la única-" Por ejemplo, una alternativa contraria al modelo del mercado desde el punto de vista ideológico, pero que también contiene algunos elementos similares, podría llamarse el "modelo de participación" V? En lugar de que las decisiones y estructuras administrativas estén dominadas por consideraciones económicas, esta perspectiva de la buena gerencia frecuentemente sugerida destaca la participación de los estratos inferiores de las organizaciones, y a menudo la participación de los clientes de la organización. Aunque este modelo y el del mercado chocan con la gerencia jerárquica tradicional, el modelo del mercado descentraliza para imponer la competencia, mientras que el modelo de participación descentraliza para maximizar la participación de quienes de ordinario carecen de voz en las organizaciones grandes y complejas.

Una tercera opción al *statu qua* en la administración de las organizaciones públicas se concentra en la posibilidad de crear organizaciones más flexibles y también una fuerza de trabajo más flexible. La contratación permanente de los empleados mediante los sistemas del servicio civil, y el hecho de que las organizaciones gubernamentales sean virtualmente permanentes por medio de la ley y de los presupuestos, crean deseconomías potencialmente graves. Estos problemas podrían remediarse mediante la creación de organizaciones temporales y más informales y la utilización mayor de empleados públicos a tiempo parcial y temporales. Tal es la tendencia del sector privado, y hay buenas razones para que el gobierno la adopte. Este modelo de reorganización es más eficiente y sensible a las cambiantes necesidades públicas que las estructuras más o menos permanentes que hoy existen. Por supuesto, habrá algunos problemas para implantar este modelo de administración, como la motivación de los empleados temporales, pero las ventajas pueden superar a las desventajas.

Un último modelo alternativo podría llamarse "la desregulación del gobierno". La principal idea de este modelo es que muchas de las disfunciones identificadas en las organizaciones públicas se derivan de las reglas y las regulaciones que les imponen otros actores, de ordi-

²⁶ Por lo que toca al *statu qua*, o el *statu qua ante*, véase John Stewart y Kieron Walsh, "Change in the Management of Public Services", *Public Administration*, 70, 1992, pp. 499-518.

²⁷ Véase una discusión general de estos modelos en B. Guy Peters, "Models for Governing in the 1990s", ensayo de trabajo (Canadian Centre for Management Development, Ottawa, 1994).

nario las instituciones políticas. Por ejemplo, los sistemas públicos de personal resultan difíciles de administrar porque las legislaturas los sobrecargan con protecciones y reglas. Las disfunciones de la administración pública se han convertido, en parte, en una profecía autocumplida, porque la necesidad percibida de controlar organizaciones ineficientes e ineficaces contribuye a su ineficiencia. Si este diagnóstico es atinado, el gobierno podría mejorar si confía en el buen sentido y los valores apropiados de los empleados públicos y les da libertad para que realicen sus tareas. Esta perspectiva se asemeja al enfoque del modelo de mercado que "deja a los gerentes administrar"; sin embargo, en lugar de suponer que el sector privado es fuente de buena gerencia, este modelo supone que los empleados públicos tienen la capacidad y la dedicación necesarias para hacer su trabajo debidamente.

RESUMEN

La administración pública se enfrenta a un enorme conjunto de desafíos en los años noventa. Además de afrontar la escasez, los administradores deben hacer frente a la hoy reducida motivación de los trabajadores y el creciente escepticismo de los clientes. Puede afirmarse que los cambios sufridos por los formatos organizacionales y los estilos gerenciales no han avanzado al ritmo de los cambios ocurridos en la sociedad. El empleo en grandes organizaciones es más común en la economía, pero tiende a ser menos satisfactorio para muchos de los trabajadores, si no para la mayoría. Por tanto, los gerentes pueden encontrarse en la posición de tratar de obtener un mejor rendimiento de trabajadores desafecto, a fin de prestar servicios reducidos a clientes insatisfechos. Se han puesto a prueba por todas partes las formas de organización que incluyen o facultan a trabajadores y clientes, y subsisten muchos problemas organizacionales para la motivación y la remuneración adecuadas de los empleados. En los años noventa, la gerencia pública de casi todos los países requiere paciencia y habilidades extraordinarias. Más importante aún: exige una convicción extraordinaria de que la acción colectiva puede mejorar la calidad de vida. También requiere la convicción de que la administración no es la "mera aplicación de la ley", sino más bien un componente vital del proceso gubernamental con un potencial enorme -y a menudo desaprovechado- para ayudar en la creación de una economía y una sociedad mejores.

ÍNDICE ANALÍTICO

- administración con calidad total: 149
administración prismática: 134
administración pública; comparada: 70-76; crecimiento de la: 102-116; modelo de sala de la: 130; prismática: 134
administración pública: 68-70; *véase también* administración; cambios a la: 513-516; comparada y teoría administrativa: 76-80; -estado actual de la: 84-85; complejidad en la: 516-519; contra burocracia: 68-69; contratación para la: *véase* contratación; control de la: 445-507; dificultades en la: 508; en los años noventa: 508-521; estructuras de la: 75-76; análisis de las ventajas de la: 75-76; dificultades en la: 84-85; naturaleza multiorganizacional de la: 78-79; Y el componente subjetivo de la política pública: 82-84; y política: 70-71, 297-341; separación entre política y: 297-299, 451; y política pública: 80-84
administración: 67-68; *véase también* administración pública
administrador público, papel del: 201
administradores: dimensiones de la actividad política de los: 298-300, 303
adquisiciones para la defensa: control de las: 500
adscripción: 146-147
agencias (oficinas): centrales: 267-268; de equipo; *véase* oficinas de equipo; *véase también* oficinas de línea
agricultura: relaciones de clientela con el gobierno: 337-338
aislamiento de los estratos: 286
Alemania Occidental; *véase también* Alemania; actividades del gasto público en: 122; confianza interpersonal en: 167; control fiscal intergubernamental en: 436-437; control institucional del presupuesto en: 384-385; estructura administrativa en: 242-245; implementación en: 363; movimiento entre el sector público y privado en: 211; fijación de la paga en: 217
Alemania; *véase también* Alemania Occidental; como sociedad burocrática: 129; contratación en: 192; control legislativo de la administración en: 473; crecimiento de la población de más de 65 años de edad en: 95; especialización de los funcionarios públicos en: 226, 228-231; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; papel del administrador público en: 201; representación de, en la Comunidad Europea: 235
Angestellten Dienst: 243
Arbeiters: 243
arreglos de asociación entre el gobierno y el sector privado: 518
asesores ministeriales: control de la administración pública a través de los: 489-490
asignación: de las actividades económicas: 398-401; entre programas rivales: 401-403; éxito de las oficinas en la: 401; factores que afectan la: 402-403; por el Comité de Investigación del Gasto Público: 421
asociaciones: inclinación a formar: 157-159, 158
audiencias públicas: 457
auditoría a posteriori: 478-481
Australia: actividades del gasto público en: 122; crecimiento de la población de más de 65 años de edad en: 95; incentivos en: 206; mejoramiento de la eficiencia del gobierno en: 432; origen por **clase** social de los funcionarios públicos importantes en: 221-222

- Austria: actividades del gasto público en: 122; confianza interpersonal y hacia el gobierno en: 169; representatividad étnica de la burocracia pública en: 233
- autogerencia: de los servicios sociales: 467
- autonomía: 372
- autoridad: cambios modernos en la: 173; fuentes de la: 172; reducción de la aceptación de la: 148-149; y cultura: 171-174
- autoridad carismática: 172
- autoridad racional: 172
- autoridad racional-legal: 171-172
- autoridad tradicional: 172; en las naciones subdesarrolladas: 173-174
- Autoridad y Responsabilidad Ministerial Incrementadas: 432
- autorregulación: 319; definición de la: 323
- Baurnol, la enfermedad de: 97
- Beamten*: 243; educación de los: 243
- Bélgica: *cabinets* en: 272; confianza hacia el gobierno en: 167, 169; especialización de los funcionarios públicos en: 228-231; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 221-222; representación de, en la Comunidad Europea: 235; representatividad étnica de la burocracia pública en: 232
- beneficios: 213-214
- Beruis-verbot*: 244
- Birmania: especialización de los funcionarios públicos en: 228-229
- Brasil: especialización de los funcionarios públicos en: 22-231; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 221-222
- burocracia pública; *véase también* burocracia(s): actitudes hacia la: 138-139, 140; contratación para la: *véase también* contratación; creciente poder de la, y deficiencias institucionales: 104-114; crecimiento de la, restricciones en el: 116; estereotipos de la: 103-104; importancia de la: 102; modelo de Niskanen de la: 100-102; Ycrecimiento del gobierno: 99-102
- burocracia representativa: 185-188
- burocracia(s): 67-68, 343-367; *véase también* burocracia pública; aceptabilidad de la: 127-129; actitudes hacia la, y política de promoción: 349; apolítica, ventajas de la: 369; ausencia de productos mensurables: 359; como grupo de presión institucional: 316; competencia en la: 115-116; conceptos duales de la: 447-448; contra administración pública: 68-69; control de la, por los políticos: 364-365; definición de: 69; diferencias internacionales en el papel de la: 348; disfunciones de la: 359-360; efectos de las diferencias culturales en la: 287-289, 357-359; interacciones con instituciones políticas: 342-396; militar: 370; nivel social de la: 211-212; poder de la: 155-157, 167; política de la: 342-396; politización de la: 338-339; problemas percibidos por la: 447-449; tipos de: 448-449, 449; reacción contra la: 509; recursos de la: 367-371; representativa: 185-188; tamaño de la, efectos del: 357-358; tecnología social y: 107; temor a la: 201-202; tipo ideal de: 70; y grupos de presión; *véase* grupos de presión, interacciones con la burocracia
- burócratas; *véase* servidores públicos; antigüedad en agencia de los, y defensa política: 348-349; y su experiencia fuera del gobierno: 203; influencias en los: 181; y movimientos en el sector privado: 199-203; ocupación de los: 356-358
- Bush, George: 87, 118
- cabinets*: 270-273, 387-389; control de la administración pública a través de: 489-490
- Canadá: especialización de los funcionarios públicos en: 224-225, 228-229, 230-231; investigación de la administración en: 485; mejorar la eficiencia en el gobierno en: 432;

- oficinas de equipo en: 269; opinión popular del valor del dinero gastado en servicios públicos en: 142; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; presupuestación en sobres en: 426-427; representatividad étnica de la burocracia pública en: 232; satisfacción con los servicios públicos en: 140-141
- capacidades gerenciales: 358-361
- capitalismo tardío: 74; decadencia del, y crecimiento del gobierno: 99-100
- captura regulatoria: 323
- Causa Común: 99, 465
- Ceilán: incentivos en: 209-210
- centralización: en la gerencia por objetivos: 419-420; y organización por área atendida: 260-262
- Chile, burocracia en: 114-115
- China: especialización de los funcionarios públicos en: 228-229; incentivos en: 211; movimiento entre el sector público y el privado en: 204
- círculos de calidad: 149
- clase media; véase origen por clase social
- coerción: 150-153; indirecta a través de la tecnología: 151-152; Y motivación: 175
- Colombia: gasto público como porcentaje del producto Interno Bruto: 91
- Comisión Grace: 432-433
- Comisión Nielsen: 433
- comisiones reguladoras independientes, autorregulación en las: 323
- comité del Congreso: 472-473
- comités): asesores: 313; del Congreso 472-473; interministerial o interdepartamental: 283; legislativo: 473
- comités asesores: 312-314
- comités legislativos: 473
- competencia entre las agencias: 352-355; armas en: 406; efectos sobre el gobierno: 354-355; entre distintos temas burocráticos: 353-354; entre presupuestos: 404-406; naturaleza y eficacia de la: 353
- componente** objetivo de la política pública: 82
- componente subjetivo de la política pública: 82
- compromiso: 153-155; nacional, nivel menor de: 153
- Comunidad Europea: descentralización administrativa en la: 263-264; representación de los países en la: 235, 235
- comunidad: 308-311; conflicto en: 310-311; definición de: 308
- confianza: falta de: 166; interpersonal: 167; social: 155-159
- confianza: 155-159: en el gobierno: 159-164, 162; interpersonal, indicadores de la: 159; niveles de: 165-167, 167; interrelación de las dimensiones en la: 164-165, 165; y administración: 164-171; y poder administrativo: 156
- confiscación: 489
- conocimientos (pericia): 367-368; de los ministros: 111-112
- conseilleur technique*: 270
- construcción de imperios: 114-115
- consulta requerida: 311-314
- contraofensiva de los contribuyentes: 117-118
- contratación centralizada: 196-199
- contratación por méritos: 182, 188; ineficiencias de la: 182; y la rendición de cuentas: 451
- contratación: 181-240; calificación para la -en los países europeos continentales: 192; -en la antigua Unión Soviética: 195; -en los países menos desarrollados: 193; criterio adscriptivo para la: 182-183; contra los programas de acción afirmativa: 188; en el servicio civil superior, concentraciones de, universitaria: 191; importancia de la: 181; métodos de: 190-219; pautas de: 219-235; -efectos en la estructura social: 186; por agencia: 197-199; por competencia neutral: 183; por competencia sensible: 183
- control: dimensiones del: 447-448; externo: 463-464; límites del: 496-507; métodos del, político: 468-493; métodos organizativos para el: 454-463;

- normativo: 493-494; -ventajas del: 443; partidista, por medio de la redundancia: 340; por el ejecutivo: 482-491; por la legislatura: 468-482
 control de la falta de administración: 504
 control de los profesionales: 497-498
 control de mercado de la administración pública: 463-464
 control del personal y control político: 391-394
 control normativo: 493-496
 control presupuestario intergubernamental: 435-437
 Corporación de Radiodifusión Pública: 90
 corporativismo: relaciones de clientela en el: 321; definición del: 305-306; y administración pública: 305-308
 corporativismo estatal: 306
 corporativismo liberal: 306
 corporativismo social: 306
Cours des Comptes: 479
 cuangos: control de la administración pública a través de: 486
 definición de: 248
 cuerpos administrativos del gobierno francés: 252-254
 cuerpos de ingenieros: área contra organización de clientela: 277-278
 cultura: niveles de: 126-127, 128; política; véase política cultural y administración pública: 128; social; véase cultura social; y autoridad: 171-174; y control: 503-504; y disfunción burocrática: 288; y la gerencia interna de las organizaciones: 171-180; Ymotivación: 174-180
 cultura administrativa: 126-127
 cultura deductiva: 126-127
 cultura empírica: 132-13
 cultura pragmática: 132
 cultura racionalista: 131-132
 cultura social: 127-137, 128; conflictos en la: 133
 cultura(s) política(s): 124-180, 128; definición de: 124; dimensiones de la: 145-171; naturaleza segmentada de la: 154; y administración: 137-171
 cumplimiento: de posición: 131; formalista: 286
 dar la alarma: 462
 decisión: como recurso burocrático: 368; eliminación de la discrecionalidad personal de la, desventajas de la: 285-286; participación ciudadana en: 458; participación de la fuerza de trabajo en las ventajas de la: 179
 defensa de las políticas: diferencias transnacionales en la: 348
 democracias consociacionales: confianza interpersonal y gubernamental en las: 169
 democracias industriales: 149
 "demoler y construir": enfoque para el control del gasto público: 427
 departamentos ejecutivos en los gobiernos británicos: 245-246
 derecho administrativo: dificultades del: 492-493
 derechos individuales y la función burocrática: 132-133
 derechos: 94-95
 desburocratización: 509
 descentralización: 262, 263; efectos en la ejecución de la: 363
 designación (es): 182-185; control del gobierno a través de la: 364-365; diferencias nacionales en la, razones de las: 184-185; en los países europeos continentales: 184-185; sistema de méritos para la: 338; sistemas distintos del mérito para la: 338
 desincentivo: 204
 devolución administrativa: 262-264
 diferencias étnicas: descentralización como respuesta a las: 263
 diferencias regionales: descentralización como respuesta a las: 263
 dimensión de la política de supervivencia, de la actividad política de los administradores: 67
 Dinamarca: confianza interpersonal en: 167; especialización de los funcionarios públicos con estudios universitarios en: 228, 230-231; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223;

- representación en la Comunidad Europea: 235
- directorios reguladores independientes: fracaso de los: 276
- disciplina interna: 459-463; dificultades con la: 459-462
- discrecionalidad administrativa y acatamiento: 450
- distinción de la carrera: 199-204
- divisiones étnicas entre la administración y el cliente: 154-155
- ecología: teoría de la organización de modelos derivados de la: 77-78
- economía: control de la, fracaso del: 399; efectos del proceso presupuestario: 405-406; nacional, protección gubernamental de la: 108
- economía política, aproximación a la política comparada: 73-74
- educación: 190-191; de los funcionarios públicos: 224-227; -niveles de: 224, 228-229; especialización de la: 230-231; tipos de grados de: 226, 230-231
- efecto de desplazamiento y crecimiento del gobierno: 96
- efecto del precio relativo: 97
- eficiencia de la auditoría: 481
- ejecución del presupuesto por el Comité de Investigación del Gasto Público: 421
- ejecutivo; *véase también* ministros; confianza en el: 162; control de la administración pública por el: 482-491; control del proceso presupuestario por el: 488-489; efectos de la responsabilidad ministerial en el: 348-349; fragmentación en el: 307; problemas del: 111-114
- ejército: como grupo institucional de presión: 316; influencia del, en la política: 394-395; poder del: 168
- elaboración de políticas: 446; separación de la implementación, efectos en el control: 502-503; y supervivencia de la organización: 337
- elaboración de reglamentos: 71-72
- empleados públicos; *véase* burócratas
- empleo: de los funcionarios públicos, público contra privado: 189-190; niveles de crecimiento del: 508-509
- entusiasmo: baja de: 511
- envejecimiento de la población, como factor de incremento en el gasto público: 95
- escasez: efectos en la gerencia: 519; efectos en los administradores públicos: 511; efectos en los líderes políticos: 510; Y la administración pública: 508-513
- España: confianza interpersonal en: 167; especialización de los funcionarios públicos en: 228-229; incentivos en: 206; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; relaciones de parentela en: 330; representación en la Comunidad Europea: 235
- especialistas: adiestramiento de los: 193; contra generalistas: 193-194
- esprit de corps*, y control normativo: 495
- estabilidad: 371; efecto en el presupuesto: 408-409; efecto en las legislaturas: 110-111
- Estados Unidos: adiestramiento especial en los: 192-193; afiliación sindical en los: 159; comisiones reguladoras independientes en los: 323; como porcentaje del Producto Interno Bruto en los: 91; confianza gubernamental en los: 170, 162, 170; confianza interpersonal en los: 170; control de contratos en los: 500; control del personal en los: 392; crecimiento de la población de más de 65 años de edad en los: 95; educación en los: 225-226; especialización de los funcionarios públicos en los: 224-226, 228-229, 230-231; evaluación externa del gobierno en los: 433; facultades fiscales de los ejecutivos en los: 48; gasto público en los, actitudes hacia el: 121, 122; incentivos en los: 206; Instituciones presupuestarias especiales en los: 383; investigación de la administración en los: 485; movimiento entre el sector público y privado en los: 203; nom-

- bramientos en los: 184-185; oficinas de equipo en los: 268; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en los: 222-223; participación de ciudadanos en la toma de decisiones en los: 457; poderes de personal en los: 484; presupuesto equilibrado en los: 440; procesos presupuestarios en los: 407, 411; pronóstico de la economía en los, precisión del: 400; publicidad como mecanismo de control en los: 456-457; relaciones de clientela en los: 322; representación de clase en el servicio civil en los: 225-226; representatividad étnica de la burocracia pública en los: 232
- estilo político: 124-125
- estructura administrativa: 241-296; *véase también* organización (estructura)
- estructura política: efectos en el control de la: 323-324
- estructura social: cambios en la, y alcance mayor de la actividad gubernamental: 107
- étnica: representatividad; *véase* representatividad étnica
- Europa oriental: control político a través del partido en: 393-394; reorganización del gobierno en: 293
- evasión de impuestos: incremento de la: 118
- examen: 190-191
- exámenes para los funcionarios públicos: 237-238; en Francia: 253
- facultación de los trabajadores: 516
- federalismo: administrativo: 262-263; y contratación por agencia: 198
- financiamiento: control de la administración pública a través del: 40-471
- Finlandia: especialización de los funcionarios públicos en: 228-229, 230-231; organización por equipo y línea en: 271; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223
- flexibilidad en la fuerza de trabajo: 520
- Fondo Monetario Internacional: y sus efectos en el proceso presupuestario: 405-406
- fragmentación: en el ejecutivo: 307; y la política de clientela: 325
- Francia; *cabinets* en: 270-271; confianza interpersonal: 167; -en los políticos: 162; -social: 156-159; desconfianza en: 166-167; estructura administrativa en: 251-256; funcionarios públicos en: -exámenes de los: 253; -instrucción de los: 253; -nivel de especialización de los: 228-229; -origen por clase social de los: 222-223; incentivos en: 206, 207; movimiento entre el sector público y privado en: 200-201; organismos asesores en: 381; preparación especializada en: 193; privatización en: 117; -efectos percibidos de la: 143; proceso presupuestario en: 411; representación en la Comunidad Europea: 235; representatividad del servicio civil en: 235; satisfacción con los servicios públicos en: 140-141, 141; servicio a los electores en: 477; tribunal administrativo en: 492
- funcionarios designados: número de, contra número de burócratas: 112-113; Y la rendición de cuentas: 453
- funciones de equipo: 267
- garantías de pago: 442
- gastar menos: 425
- gasto: contabilidad del, por el Comité de Investigación del Gasto Público: 422; coordinación de las políticas de: 435; evaluación del, por el Comité de Investigación del Gasto Público: 422; público; -actitudes hacia el: 118, 120, 121, 122; -como porcentaje del Producto Interno Bruto secundario y terciario: 92-93, 93; -como porcentaje del Producto Interno Bruto: 91-92, 91; -control del: 398; -en la medición del tamaño del gobierno: 90-91, 91; -nivel del gobierno que interviene en la asignación del: 400; *véase también* investigación del gasto público

- generalistas contra especialistas: 193-194
 gerencia: actitudes en diversos países hacia la: 288-289; en los noventa: 520
 gerencia de los recortes: 512
 gerencia por objetivos: 419-421
 gerencialismo y control de la política: 389
 gobierno: abierto: 457-459; -desventajas del: 458-459; actitudes hacia el: 118, 119, 120, 120; burocrático: 344-367; complejidad del, efectos en la administración pública: 518-519; crecimiento del: 87-88, 91-102, 105; -efectos de la cultura en el: 125-126; -factores fiscales que afectan el: 96-97; tendencias contrarias al: 116-118, 120, 122; -y derechos: 94-95; -y el proceso político: 98-99; de extraños: 202-203; de tercer partido: 79; -control del: 499-500; desregulación del: 520-521; dirigido por los clientes, y control de la política: 390-391; eficiencia en el, y el presupuesto: 429-432; estudio del: 74-76; evaluaciones externas del: 432-434; fuerzas internacionales que afectan al: 510; funciones del; -cambios en las: 108; crecimiento en el alcance del: 104-107, 105; imagen del: 67; medición del: 88-89; modelo de mercado del: 520; modelo de participación del: 520; naturaleza centrífuga del: 509-510; normas para el: 344-345; papeles del: 67; -intentos de reducir los: 87; por contrato: 517-518; -control del: 499-500; problemas del, de partidos: 111; reformas del: 292; retos del: 513-516; trabajo intenso del: 97-98; Y la competencia: 353-355
 gobierno(s) locales: conflictos con el gobierno central: 262-263; en el Reino Unido: 246-247; en Francia: 255; tamaño de los: 264, 265
Grands eorps del gobierno francés: 252
 Grecia: especialización de los funcionarios públicos en: 228-229, 230-231; origen por clase social de los funcionarios públicos **importantes**: 221-222; representación en la Comunidad Europea: 235
 Grupo de Administración Comparada: 74
 grupo: definición de: 145-14,6
 grupos de acción: 465
 grupos de interés; véase grupos de presión
 grupos de presión: como agentes de la ejecución: 314-315; control de la administración pública por los: 464-468; -eficacia del: 467-468; ilegítimos: 332-338; institucionales: 316-320; -como clase especial de grupos de clientela: 316; -y sus relaciones de clientela con el gobierno: 324-326; insumo interno de los: 313; conflictos entre, y la burocracia: 302-303; para el interés público: 464-465; y crecimiento del gobierno: 98; y la política: 311
 grupos minoritarios: servicio civil como instrumento de avance de los: 234
 Gustavo Adolfo: 256
 Heady, Ferrell: 74
 Holanda: confianza gubernamental en: 169; confianza interpersonal en: 167, 169; especialización de los funcionarios públicos en: 228-229, 230-231; evaluación externa del gobierno en: 433-434; organismos asesores en: 380; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; presupuesto en: 429; representación en la Comunidad Europea: 235
 ideología: como coerción indirecta: 175-177; de oficina: 369-370; -blanca: 345; -dura: 345-346
 Iglesia: como grupo de presión institucional: 316
 igualdad: en el reclutamiento de administradores: 146-150; sexual en el servicio civil: 236, 239
 impersonalidad de las reglas: aprobación de la: 131-132; conflictos sobre la: 13
 implementación (ejecución): 78-79; a

- través de grupos de presión: 315;
fallas de la: 362-365; política como:
357; prioridad otorgada a la: 361-365;
procedimientos para la: 351-352;
variación en la, orígenes de la: 362-
363; Y control: 453-454
- importancia interna y externa de la
actividad política de los administra-
dores: 67
- impuesto: 441-442; coordinación del, y
tributación: 440-441
- incentivos de propósitos: 204; subva-
luación de los: 205
- incentivos en los impuestos: 515
- incentivos materiales: 204
- incentivos solidarios: 204-207, 206;
importancia de los: 207-208
- incentivos: 204-212, 206; tipos de: 204;
y la rendición de cuentas: 451-452,
454
- incrementalismo: 407; alternativas
para el: 413-424; críticas al: 409-
410; naturaleza del: 408-409; la
política y el: 413; presiones en favor
del: 410-413
- India: estudios universitarios de los
funcionarios públicos en la: 230-
231; gasto público como porcentaje
del producto Interno Bruto en la:
91; incentivos en la: 206; origen por
clase social de los funcionarios
públicos importantes en la: 222-223;
relaciones de parentela en la: 330;
representatividad étnica de la buro-
cracia pública en la: 232
- individualismo: 131, 148-149
- industrias nacionalizadas: control de
las: 498-499; en el gobierno británi-
co: 247; en Francia: 254; en Suecia:
257
- información: 367-368; control de los
burócratas sobre la: 356
- Iniciativa de Administración Financie-
ra (FMI): 360, 431
- inspectorías: 484-485
- instituciones burocráticas: naturaleza
de las: 114-116
- instituciones educativas administra-
das por los padres: 467
- instituciones políticas: contra-buro-
cracias de las: 356-357; y sus inter-
acciones con la burocracia: 342-396;
legitimidad de las: 371; recursos de
las: 371-373
- instituciones presupuestarias especia-
les: 383-386
- instrumentos estatutarios: 71-72; revi-
sión de los: 477-478
- interacciones legítimas: acceso a las:
336; entre la burocracia y los grupos
de presión: 305, 305-306
- interés público como motivación; 179-
180
- intervención: alternativas para la: 515
- Investigación de Control de Costos del
Sector Privado para el Presidente:
432
- investigación del gasto público: 421-
423; límites de efectivo en la: 425
- investigación: control de la adminis-
tración pública a través de la: 472-
476, 484
- Irlanda del Norte; *véase también* Irlan-
da; servicio civil en: 246-247
- Irlanda; *véase también* Irlanda del
Norte; confianza interpersonal en:
167; representación en la Comuni-
dad Europea: 235
- Israel: conflictos culturales en: 133-
135; especialización de los funcio-
narios públicos en: 228-229, 230-231;
origen por clase social de los funcio-
narios públicos importantes en:
222-223; representatividad étnica de
la burocracia pública en: 232
- Italia: actividades del gasto público en:
121; especialización de los funcio-
narios públicos en: 228-229, 230-231;
incentivos en: 206; 207; origen por
clase social de los funcionarios pú-
blicos importantes en: 222-223;
representación en la Comunidad
Europea: 235
- Japón: afiliación sindical en: 159; con-
fianza interpersonal en: 167; creci-
miento de la población de más de 65
años de edad en: 95; especialización
de los funcionarios públicos en: 228-
229, 230-231; gobierno y grupos de

- interés en: 307; movimiento entre los sectores público y privado en: 200; organismos asesores en: 381; privatización en: 117
- jerarquía: 146-150; diferencias culturales en la: 148
- Kenia, gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto: 91
- Kohl, Helmut: 87
- lagunas fiscales: 442
- latinoamericanos, países: control del personal en: 392; incentivos en: 208-209
- lealtad: 153-155
- legislación secundaria, revisión de la: 477-478
- legislatura(s): control de la administración pública por la: 468-482; control del presupuesto por la: 471; declive del poder de la: 110; enfoques de la presupuestación por programar: 415; estructura de la: 110; inestabilidad de la: 111; Y la "ley de la trivialidad": 411, 470
- Ley de Wagner: 95
- Ley Ética en el Gobierno: 200
- ley, carácter de la aplicación de la: 80-81
- Líbano: confianza interpersonal y gubernamental en: 169; representatividad étnica de la burocracia pública en: 232, 233
- liberalismo: de los grupos de interés: 323
- libertad: 150-153
- límites de efectivo: 424-426
- logro: 146-148
- Luxemburgo: representación en la Comunidad Europea: 235
- macro-asignación: 398-401
- Major, John: 87,457
- Malasia: representatividad étnica de la burocracia pública en: 232
- "Memorando del mes": 103-104
- mentalidad de Munich: 281
- metas reflexivas: 279
- metas transitivas: 279
- metas de la organizaciones: desplazamiento de las: 279, 286; efectos de la implementación de las: 363; origen de las: 278-281; sucesión de las: 281-282; tipos de: 279
- micro-asignación: 401-404
- militares; véase ejército
- ministros: como parlamentarios: 112; conocimiento experto de los: 111-112; demanda del tiempo de los: 112-113
- modelo de sala de la administración: 130
- motivación: 205-212, 209; contra los requerimientos del cambio social: 211-212; cultura y: 174-180; para servir al interés público: 179-180
- mujer en el servicio civil, la: 236-237
- Mulroney, Brian: 118
- nacionalización: 486
- Nader, Ralph: 465
- neocorporativismo: 305
- neutralidad política del servicio civil británico: 205-251
- Nigeria: especialización de los funcionarios públicos en: 228-229; representatividad étnica de la burocracia pública en: 232
- Niskanen, William: 101-102
- Noruega: consulta obligada en: 312-313; control legislativo de la administración en: 473; especialización de los funcionarios públicos en: 228-229, 230-231; organismos asesores en: 380-381; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; presupuestación en: 380
- Nueva Democracia (Suecia): 118
- Nueva Zelanda: incentivos en: 206; presupuestación en sobres en: 427; transformación en el sector público en: 116
- Nuevo Federalismo: 502
- nuevo institucionalismo: 76, 84
- ocupación de los burócratas: 357
- Oficina de Administración y Presupuesto: 383-384

- Oficina de Contabilidad General: 479
 oficinas de equipo: 266-268; conflicto con las oficinas de línea: 269-270; diferencias en las: 268; en Canadá: 269; sobre la presupuestación de: 404-406
 oficinas de línea: 266-267; conflicto con las oficinas de equipo: 269-270; presupuesto de las: 404-406
 oficinas ejecutivas en los gobiernos británicos: 245
 operaciones fuera de presupuesto: 441-443
 opinión pública e interacciones de la burocracia y las instituciones políticas: 342-343
 organismos administrativos: 68-69
 organismos asesores: 380-382; independientes: 381-382; influencia del servicio civil en los: 380-381
 organización (estructura); *véase también* reorganización; control jerárquico en la: 285; enfoque no jerárquico de la: 84-285; interna: 284-291; por área atendida: 260-266; basada en la clientela: 277; por clientela: 275-278; basada en el área: 277; Y la influencia de la clientela en la administración: 275; razones para la: 275; a nivel subdepartamental: 276; dirección de la: 277-278; por proceso: 260, 266-275; por propósito: 259, 278-283; pública, gerencia de la: 284-285
 organización del bien común: 290
 organización normativo-moral: 289
 organización por servicio: 289-290
 organización(es) agencias: clasificación de la, por los servicios prestados: 289-290; por el tipo de poder aplicado: 289; cuasi no gubernamental; *véase también* cuangos; culturas de la: 127, 280-281; efecto de la, en los individuos: 238; en el gobierno británico: 248; flexibilidad en la: 520; cultura y gerencia interna en las: 171-180; percepciones de las: 138-141; metas de las; *véase* metas de las organizaciones; recortes en las: 511-513; semipúblicas: 79-90; tamaño de la, v el incrementalismo: 409; temporales: 282; y los clientes: 135-136, 149-150
 organizaciones de clientes para servicios públicos en control de la administración pública: 466
 organizaciones de parentela: efectos de las: 331
 organizaciones no gubernamentales: control de la administración pública por las: 466
 organizaciones semiindependientes: formación de, en los ochenta: 292
 organizaciones sociales: participación en: 157-159, 158
 origen por clase social; en el servicio social: 187
 de los funcionarios públicos importantes: 222-223, 224-227
 origen por clase y sus efectos en la conducta: 187-188
 paga por méritos: 217
 países del Tercer Mundo, *véase también* nombramientos en las naciones no occidentales: 453; balance presupuestario en los: 440-441; escasez en los: 510; especialización de los funcionarios públicos en los: 221, 224-227; implementación en los: 363; incentivos en los: 204-212; poderes de personal en los: 483-484; presiones en los: 194-195
 países no occidentales, *véase también* países en vías de desarrollo; estructuras de las burocracias en los: 287-288; naturaleza "de trueque" en las culturas políticas de los: 134; niveles de desconfianza en los: 166-168; métodos burocráticos en los: 130
 Pakistán: especialización de los funcionarios públicos en: 228-229; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222
 papel conservador: 279
 papel de fanáticos: 279
 papeleo: aflojamiento del: 450-451
 Papúa Nueva Guinea: representatividad étnica de la burocracia pública en: 332

- paquete de supervivencia, en la Presupuestación de Base Cero: 418
- partidista, programa: 113; en el servicio civil: 197-198
- partido político: y control de las políticas: 393-394; en las relaciones de parentela: 327-328
- Partidos del Progreso (Dinamarca, Noruega): 118
- partidos políticos: burocracia y: 338-340
- patronazgo: 183; en la contratación por agencia: 198
- PBBs; véase Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación
- pensiones: 213
- periodo de cuestionamiento parlamentario: 472
- permanencia: 371
- personal propio: 386-389; razones para el uso del: 387
- planeación: 373-377; económica: 374; por el Comité de Investigación del Gasto Público: 421; ventajas de la: 375-376
- pluralismo corporativo: 306, 308
- población: proyección del crecimiento de la, de más de 65 años de edad: 95
- poder: en la creación de la rendición de cuentas: 454; monetario: 371-372
- poder judicial: control de la administración pública por el: 491-493
- poderes de personal: control de la administración pública a través de los: 483
- poderes fiscales: control de la administración pública a través de los: 487-489
- política: administrativa; -externa-formal: 301; -externa-informal: 301; informal: 301-338; -interna-formal: 300; -interna-informal: 301; burocrática, estrategias de la: 367-395; comparada: 70-72; -posconductista: 73; enfoque científico de la: 72-73; -y administración; -en Francia: 253-254; -en Alemania Occidental: 242-243; Y administración pública: 70-71, 297-341; -separación de la: 297-298, 451
- política de clientela: desarrollo de la: 325
- política distributiva: 324
- política pública; véase también política; aplicación del bajo nivel de la: 81-82; aplicación privada de la: 517; comparada: 84; componentes de la: 82-83; corporativismo y: 306-307; elemento humano de la: 240; y administración pública: 80-84
- políticas: como implementación: 357; control popular de la: 396; de la burocracia; -cambios en las: 346; -desarrollo de las: 346-347; diversas concepciones de la, en la organización por proceso: 274; industriales, impacto de las: 351; públicas: véase políticas públicas;
- politización: efectos de la, en el uso de personal: 387
- Portugal: representación en la Comunidad Europea: 235
- Premio del Toisón de Oro: 103
- préstamos gubernamentales: 89-90
- préstamos de capital: 438
- Presupuestación de Base Cero: 418-419
- presupuestación del capital: 437-439
- presupuestación en grueso: 423-424
- presupuestación en sobres: 402-403, 426-427
- presupuestación estructural: 429
- presupuestación por programas: 415-419; áreas de políticas propicias a la: 417; requisitos de la: 416; ventajas de la: 378
- presupuestación por recaudación: 407
- presupuestación repetitiva: 407
- presupuestación técnica: 378-379
- presupuestación; véase proceso presupuestario
- presupuesto: competencia por el: 352-35; control de las instituciones políticas sobre el: 382-383; equilibrado: 440-441; examen del: 384; importancia del: 443-444
- presupuesto del pleno empleo: 428
- previsibilidad, efectos en la presupuestación: 406-409
- privatización: 117, 117; efectos percibidos de la: 143; en Suecia: 257
- problemas políticos: tipos de, y toma de decisiones: 290-291, 291

- procedimientos de operación convencionales, desventajas de los: 350-351; impacto de los: 350-351
- proceso presupuestario: 377-380; *véase también* operaciones fuera de presupuesto; conflictos en el: 380; control del: 443; -por el ejecutivo: 488-489; desagregación del: 402-403; flexibilidad en el, necesidad de una: 480; impacto del ambiente sobre el: 406-407; magnitud del, y el incrementalismo: 411-412; políticas del: 401-402; problemas del: 435-444; racionalidad en el: 434; reformas en el, factores que afectan las: 410-413
- procesos de grupos legítimos: 332-338
- Producto Interno Bruto: derivado de la agricultura: 92-92; derivado de manufactura v servicios: 92-93, 92; gasto público como porcentaje del: 91-93,91
- Programa de Mejoramiento de la Administración Financiera: 432
- programas de acción afirmativa: 186; contra la contratación por criterios adscriptivos: 188-190; eficacia de los: 232
- programas distributivos en las relaciones de parentela: 331
- pronóstico el crecimiento económico: precisión del: 399-400
- protesta política: 118
- Proxmire, William: 103
- publicidad; control de la administración pública por la: 455-459; desventajas de la: 458-459
- Racionalización de las Opciones Presupuestarias: 415-419
- Rayner, Sir Derek: 433
- Reagan, Ronald: 87, 118
- reclutamiento de legisladores: 109-110
- recortes: 511-513
- red: conflicto en: 145-146; definición de: 309
- redistribución: 318-319
- redundancia: en los canales de comunicación: 286; y control partidista sobre la burocracia: 340
- reglas *véase también* impersonalidad de las reglas; como impedimentos: 461; relajamiento de las: 450
- regulaciones: revisión de las: 477-478
- Reino Unido: burocracia en el, actitudes hacia la: 138, 140, 140; como porcentaje del Producto Interno Bruto en el: 91; como sociedad empresarial: 128-129; confianza gubernamental en el: 165-166; confianza interpersonal en el: 165-166, 167; confianza fiscal intergubernamental en el: 435-436; control legislativo de la administración en el: 473; crecimiento de la población de más de 65 años de edad en el: 95; eficiencia de la auditoría en el: 481; especialización de los funcionarios públicos en el: 225, 228-229,230-231; estructura administrativa en el: 245-251; función de auditoría a posteriori en el: 479; gasto público en el, actitudes hacia el: 121, 122; gobierno del: actitudes hacia el: 119; evaluación externa del gobierno del: 433; gerencia del gobierno del: 360; mejoramiento de la eficiencia del gobierno del: 431; incentivos en el: 205, 206, 207; investigación de la administración en el: 485; motivaciones en el: 207-208, 209; nombramientos en el: 184; relaciones entre el sector público y privado en el: 201, 202; oficinas de equipo en el: 268-269; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en el: 222-223; pago en el: 214; -determinación de los niveles apropiados para el: 216, 217; poderes de personal en el: 483-484; privacidad de la burocracia en el: 458-459; privatización en el: 117; procesos presupuestarios en el: 407; relaciones de parentela en el: 330; representación en la Comunidad Europea: 235; servicio civil en el, modernización del: 248-249; -neutralidad del: 250-251; la publicidad como mecanismo de control en el: 457; valor del dinero gastado en los servicios públicos en el, actitudes hacia el: 142

- relaciones de clientela: 320-326; definición de las: 320; en arreglos corporativistas: 321
- relaciones de parentela: 326-332; efectos de las: 329; en organización social: 328-329
- religión: como coerción indirecta: 176-177
- remuneración: 212-219; baja de la: 511; comparativa entre los sectores público y privado: 213-214; de los funcionarios públicos principales, como porcentaje de la remuneración media en la economía: 214-214; determinación de los niveles apropiados de: 216-218; a través de la negociación con los sindicatos: 216-217; en el gobierno central, razón al ingreso percápita: 214-215, 215; por méritos: 217-218; uso de la influencia en la: 219; Y economía: 215-219; Y motivación: 178
- reorganización: 291-296; consecuencias de la: 487; control de la administración pública a través de la: 486; efectos de la: 294; efectos simbólicos de la: 487; y política: 295
- representatividad: 183, 236-238; de las burocracias públicas: 231; en diferentes estratos del servicio civil: 234; en los niveles más bajos del servicio civil: 236-237; étnica de los funcionarios públicos: 227-235; por sexo: 236-237, 239; ventajas de la: 186
- reprivatización: 515, 519
- República de Corea: especialización de los funcionarios públicos en la: 228-229, 230-231; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223
- responsabilidad: definiciones de: 445; dimensiones de la: 447-453; ministerial: 469-470
- responsabilidad: 352, 359, 445-507; de las corporaciones públicas: 498-499; instrumentos de la: 453-496; valores acerca de la: 494; y las organizaciones semipúblicas: 90
- Riggs, Fred: 74
- riqueza, efectos en el presupuesto: 406
- Roosevelt, Franklin: 486
- sanciones: dentro del sistema de servicio civil, dificultades con las: 459-461
- sector público: fusión creciente con el sector privado: 517
- segmentación: 387
- seguridad de salud pública: 95
- seguridad social: 94,442
- servicio a los electores: control de la administración pública a través del: 476-477
- servicio civil: 190-196; en Francia: 253-254; para la mejor comprensión de los clientes: 450-451
- Servicio Forestal: área contra organizaciones por cliente en el: 277
- servicio público; véase burocracia(s)
- servicio(s) público(s): como profesión y control: 497-498; satisfacción con respecto a los: 140, 141; valor del dinero gastado en los, opinión popular del: 142
- servicios de salud: en el gobierno británico: 247
- servicios gubernamentales: demanda de, y el crecimiento del gobierno: 98-99
- servicios sociales: autogerencia de los: 467
- servidores públicos: expectativas populares de los: 140-143, 144
- simbiosis: en las relaciones de clientela: 321; en las relaciones de parentela: 330
- sindicatos: control de los: 501-502; control normativo de los: 496; proporción de la fuerza de trabajo en los: 159, 160; Y su relación con partidos políticos: 328
- Singapur: gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto en: 91
- sistema de *corps*: 273
- Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación: 415-417
- sistema de prefecturas: 255,261
- sistema del *ombudsman*: 474-476; evaluación del: 475-476

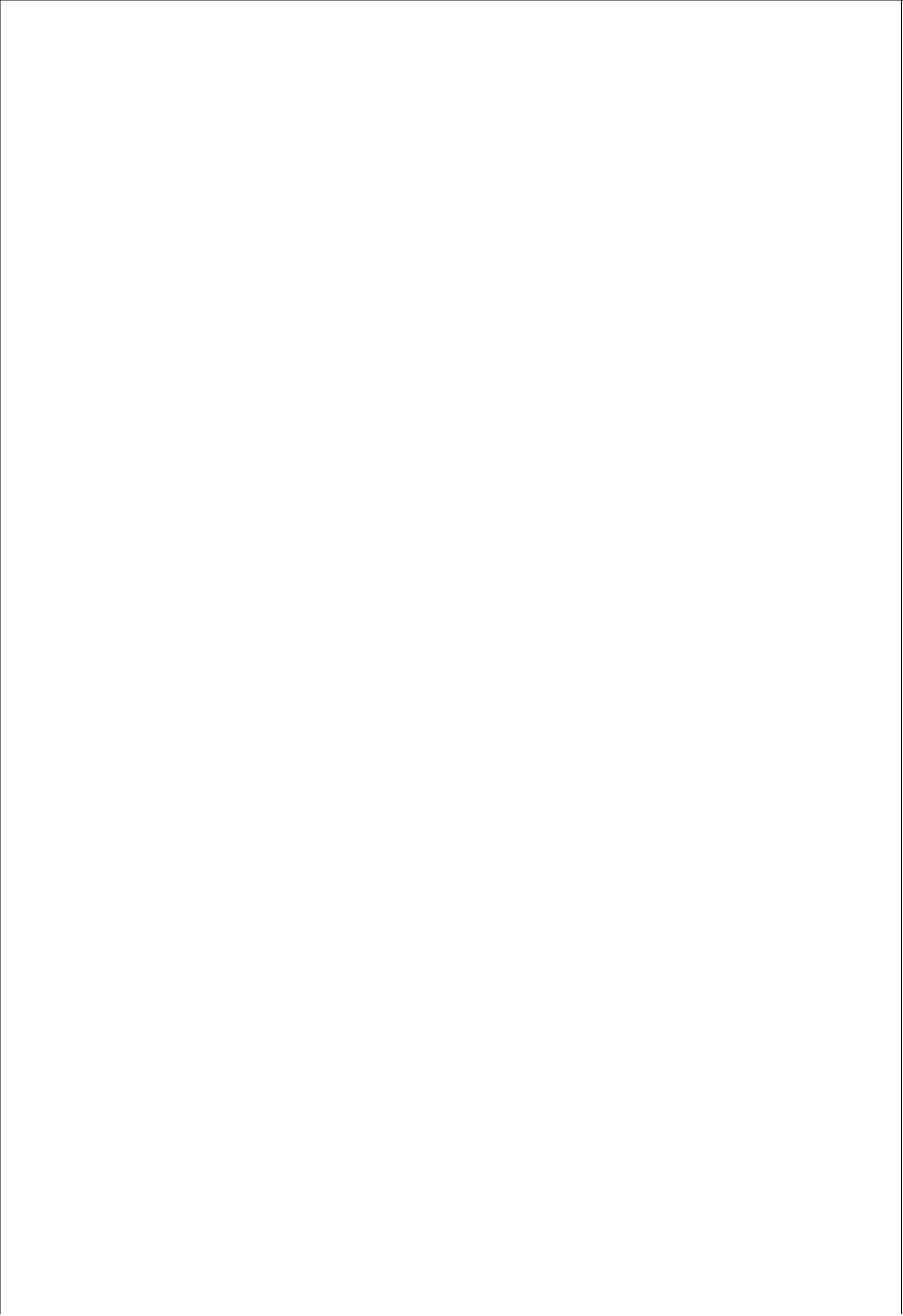
- sistema del permiso: 312
 sobrecarga: 366
 socialización política: definición de: 124
 sociedad empresarial: 128
 sociedad: creciente complejidad de la: 513
 sociedades burocráticas: 128-129
 sociedades participativas: 130
 soportes políticos de las burocracias: 368
 Sri Lanka, incentivos en: 210
Statskontor: 360, 430
statu quo: y su efecto en la consideración de las alternativas presupuestarias: 403; e incrementalismo: 410
 subsidios para vivienda: 94
 Sudáfrica: representatividad étnica de la burocracia pública en: 232
 Suecia: actitudes hacia el sector público en: 120; consulta requerida en: 311; crecimiento de la población de más de 65 años de edad en: 95; desarrollo del servicio civil en: 256-259; eficiencia de la auditoría en: 481; especialización de los funcionarios públicos en: 226, 228-229; estructura administrativa en: 256-259; gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto en: 91; gerencia de gobierno en: 360; gobiernos burgueses en: 118; movimiento entre los sectores público y privado en: 201; control legislativo de la administración en: 473; organización por equipo y línea en: 271; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; papel del administrador público en: 201; presupuestación en: 430; pronóstico de la economía en, precisión del: 400; publicidad como recurso del control en: 455-456
 Suiza: confianza interpersonal y gubernamental en: 169; contratación en: 198; especialización de los funcionarios públicos en: 228-229, 230-231; incentivos en: 206; movimiento entre los sectores público y privado en: 202; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; representatividad étnica de la burocracia pública en: 232
 tecnología: coerción indirecta a través de la: 151-152; y burocracia: 107-108
 tensión fiscal: reacciones ante la: 424-434
 teoría administrativa y administración pública comparada: 76-80
 teoría de la contingencia: 289-291
 teoría de la organización: enfoque de la contingencia a la: 77
 teoría política comparada: 72-76
 Thatcher, Margaret: 87, 118, 217
 topes a las tasas: 436
 tribunales administrativos: 491-492; formato de los: 492
 tribunales administrativos contra regulares: 491
 tributación y el gasto: coordinación de la: 440-441
 Trudeau, Pierre Elliot: 269, 366
 Turquía: especialización de los funcionarios públicos en: 228-229, 230-231; incentivos en: 206; origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223
 unidades administrativas: tamaño de las: 264; para diferentes servicios: 264; y la satisfacción popular con los servicios: 265-266
 Unión Soviética: control de la política a través del partido en la: 393-394; especialización de los funcionarios públicos en la: 228-229, 230-231; incentivos en la: 211
 universalidad de las reglas: aceptación de la: 130-132; conflictos acerca de la: 132
 verdes (Alemania occidental): 99
 veto de rubros: 488
 veto legislativo de la legislación secundaria: 478
 viabilidad: definición de: 350; impacto de la: 351
 vida económica: creciente complejidad de la, y el creciente alcance de la actividad gubernamental: 105-106

vida social: creciente complejidad de la, y alcance mayor de la actividad gubernamental: 105-106
 violencia, por grupos de presión ilegítimos: 334

Weber, Max: 70

Wilson, Woodrow: 71

Zambia: origen por clase social de los funcionarios públicos importantes en: 222-223; representatividad étnica de la burocracia pública en: 232



ÍNDICE GENERAL

<i>Estudio introductorio</i> , José Luis Méndez.	7
1. La política de la burocracia	10
1. Administración pública y política comparada, 10; 2. La burocracia como actor político, 11	
11. Estado y administración pública en Latinoamérica.	13
1. El Estado latinoamericano: una visión histórica, 13; 2. Estado y administración latinoamericana: una visión estática, 17	
111. Tres casos de gobierno y administración pública en Latinoamérica	21
1. La administración pública en México, 22; 2. La administración pública en Brasil, 28; 3. La administración pública en Perú, 31	
IV. Algunos temas publi-administrativos de actualidad en América Latina	34
1. Servicio civil de carrera, 35; 2. Medición del desempeño, 38; 3. Desconcentración, descentralización y participación, 39	
V. Entre la nueva y la vieja administración pública: orientaciones estratégicas, generación de redes cooperativas y enfoques contingentes	41
1. Orientaciones estratégicas, 41; 2. Redes cooperativas y círculos virtuosos, 43	
VI. Enfoques contingentes.	46
1. Tipología de modelos y situaciones de decisión, 47; 2. Funciones e incentivos, 55	
Comentarios finales	57
Bibliografía	58

LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

<i>Prefacio</i>	65
<i>Introducción</i>	67
El concepto de administración pública	68
Política comparada y administración comparada	70
Teoría política comparada y administración comparada	72
Teoría administrativa y administración comparada	76
Administración y políticas públicas	80

El estado de la administración pública comparada	84
Resumen.	85
1. <i>Persistencia, crecimiento y cambio del gobierno y la administración</i>	87
El sector público moderno	88
El crecimiento del gobierno.	94
Derechos, 94; Razones fiscales, 95; El proceso político, 98; La decadencia del capitalismo tardío, 99; La burocracia pública, 100; Resumen, 102	
El crecimiento de la administración ,	102
El crecimiento cuantitativo de los intereses públicos, 104; El crecimiento cualitativo de los intereses públicos, 107; Deficiencias institucionales, 108; La naturaleza de las instituciones burocráticas, 114	
Las tendencias contrarias al crecimiento gubernamental.	116
Resumen.	122
II. <i>La cultura política y la administración pública</i>	124
La cultura administrativa	126
La cultura social general.	127
La cultura política y la administración	137
Las dimensiones de la cultura política, 145	
La cultura y la gerencia interna de las organizaciones.	171
Cultura y autoridad, 17; Cultura y motivación, 174	
Resumen.	180
III. <i>La contratación de los administradores públicos</i>	181
Mérito contra patronazgo	182
La burocracia representativa	185
Empleo público contra empleo privado	189
Los métodos de contratación	190
Educación y preparación, 190; La contratación de empleados, 196; La distinción de la carrera. 199; Incentivos y motivación, 204; La remuneración en el sector público. 212	
Las pautas de contratación ,	219
La educación, 224; La representatividad étnica, 227; La igualdad sexual, 236	
Resumen.	237
IV. <i>Problemas de la estructura administrativa</i>	241
Alemania Occidental	242
El Reino Unido	245
Francia.	251
Suecia	256
La estructura de la administración.	259
La organización por el área atendida, 260; La organización por proceso, 266; La organización por clientela, 275; La organización por propósito, 278; Resumen, 283	
La organización interna.	284

Variaciones de la organización interna	287
La reorganización.	291
Resumen	296
V. <i>La política y la administración pública</i> .	297
La burocracia y los grupos de presión.	302
Interacciones legítimas, 304; Redes y comunidades, 308; Otras pautas de interacción legítima. 311; Relaciones de clientela, 320; Las relaciones de parentela, 326; Los procesos de grupos ilegítimos, 332	
La burocracia y los partidos políticos	338
Resumen	340
VI. <i>La política de la burocracia</i>	342
El gobierno burocrático	344
Las intenciones de las políticas: ideología de la oficina, 345; La disponibilidad de medios "funcionales", 350; Competencia entre las agencias, 352; La ocupación de los puestos, 356; La posesión de capacidades gerenciales, 358; La prioridad otorgada a la ejecución de las políticas, 361; Resumen, 365	
Las estrategias de la burocracia política .	367
Los recursos de la burocracia, 367; Los recursos de las instituciones políticas, 371; Estratagemas burocráticas, 373; Las estratagemas de los políticos, 383	
Resumen	395
VII. <i>El pago del gobierno: el proceso presupuestario</i>	397
Las cuestiones básicas	398
La macro-asignación, 401; Las burocracias rivales, 404; La importancia de los recursos, 406	
El incrementalismo en el proceso presupuestario	408
La naturaleza del incrementalismo, 408; Críticas al incrementalismo, 409; Las presiones en favor del incrementalismo, 410; La política y el incrementalismo, 413	
Alternativas para el incrementalismo .	413
La presupuestación por programas, 415; La Presupuestación de Base Cero, 417; La Gerencia por Objetivos, 419; La investigación del gasto público, 421; La presupuestación en grueso, 423	
Reacciones ante la tensión fiscal	424
Límites de efectivo, 424; La presupuestación en sobres, 426; El margen presupuestal estructural, 427; La eficiencia, 429; Evaluaciones externas, 432; ¿El retomo a la realidad", 434	
Problemas generales de la presupuestación .	435
El control presupuestario intergubernamental, 435; La presupuestación del capital, 437; La coordinación de la tributación y los gastos, 439; Las operaciones fuera del presupuesto, 441	
Resumen	443
VIII. <i>La política de la responsabilidad administrativa</i> .	445
Las dimensiones de la responsabilidad	447
Los instrumentos de la rendición de cuentas. .	453

Los métodos organizativos, 454; El mercado y otros controles externos, 463; Presiones grupales y públicas, 464; Métodos del control político, 468	
Los límites del control.	496
Las profesiones, 497; Las industrias nacionalizadas, 498; Los contratos y el gobierno de terceros, 499; Los sindicatos, 501; La estructura política, 502; La cultura, 503; La falta de administración, 504	
Resumen.	505
IX. <i>La administración pública en los años noventa</i>	508
La escasez y la administración pública	510
El aumento de los retos para el gobierno y la administración.	513
La complejidad de la administración	516
La gerencia en los años noventa	519
Resumen.	521
 <i>Índice analítico.</i>	 523

Este libro se terminó de imprimir en junio de 1999 en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), Calzo de San Lorenzo, 244; 09830 México, D. F. En su composición, parada en el Taller de Composición del FCE, se usaron tipos New Aster de 12, 10^h:12, 9^{1/2}:11 y 8:9 puntos. La edición es de 2 000 ejemplares.

IND

AUTOR

No. DE ADQUISICION

26184

013419

/350.001/P471

PETERS, B. GUY

POLITICA DE LA BUROCR

DE ENTO	NOMBRE DEL LECTOR
1980	[Handwritten signature]

26184

013419

/350.001/P471

PETERS, B. GUY

LA POLITICA DE LA BUROCR

PRESTAMO
CULO EN

[Handwritten signature]

B. GUY PETERS

LA POLÍTICA DE LA BUROCRACIA

B. Guy Peters señala desde el principio la finalidad de su estudio: observar el papel de la burocracia en el proceso político y sus repercusiones en la vida de los ciudadanos.

Se refiere a la función de control que el Estado ejerce sobre la sociedad por medio del aparato burocrático. Aun cuando la burocracia puede ser una fuerza positiva para la comunidad, no debe perderse de vista que sus relaciones más directas se establecen necesariamente con las cúpulas políticas gubernamentales.

Esas relaciones son tratadas con detalle en un amplio contexto de actividades de organización, administración, elaboración de políticas públicas y toma de decisiones imprevistas.

El contenido de esta obra refleja los cambios experimentados en las últimas décadas en el mundo real y por tanto se discuten las transformaciones políticas y sus efectos en la administración pública de los países de Europa del Este.

No obstante, no se descuida el debate de la situación administrativa en países menos desarrollados, ni se omite el creciente escepticismo que la ciudadanía manifiesta por sus gobiernos, actitud que se refleja en los debates sobre cultura administrativa y contable.

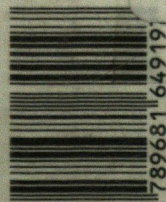
Escrita por un excelente investigador de política pública, esta obra es un examen comparativo completo de la política y los papeles de quienes elaboran la política pública de las burocracias del mundo.

De interés general y profesional, su lectura ofrece al especialista de las ciencias sociales un panorama actual de las diferentes facetas de la administración pública y sus relaciones con el Estado y la sociedad civil que ensanchará su visión cultural y sus herramientas teóricas y técnicas.

203 313-00
\$ 250.40

COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA



9 789681 649197

Diseño de portada: Pablo