

Funcionarios y políticos: el equilibrio cambiante *

B. Guy Peters ** y Jon Pierre ***

Para los estudiosos de la Administración pública y, tomada más ampliamente, de la maquinaria institucional del sector público, las últimas décadas han sido los *anni mirabili*. Excepto, quizá, durante las mayores guerras nunca ha existido el grado de reforma y reorganización administrativa como el que ha tenido lugar desde el período de 1975, aproximadamente, en adelante¹. Aunque se ha identificado a los países anglosajones como el corazón del esfuerzo de la reforma, éstas se han extendido actualmente y han llegado, incluso, a países que se habían resistido a la mayor parte de las modas y cambios en la Administración pública (SCHWARTZ, 1994; PETERS, 1997c). Las reformas también se están difundiendo, ahora, a los sistemas políticos menos desarrollados, bien a través de adaptaciones autónomas o, a través de la presión implícita de organizaciones internacionales.

No han faltado discusiones académicas y prácticas sobre estas reformas administrativas (PETERS, 1997a; PETERS y SAVOIE, 1998; ZIFCAK, 1994; CROZIER y TROSA, 1992; CONSIDINE y PAINTER, 1997). Sin embargo, la mayoría de los escritos sobre reformas se han concentrado sobre los aspectos más de gestión y técnicos de los cambios. En parte, este enfoque debiera ser el esperado, dado que ha existido mucha discusión sobre el impacto de los cambios administrativos en la eficacia y la eficiencia del gobierno. En palabras del Vicepresidente Gore, estas reorganizaciones han intentado, principalmente, «hacer un gobierno que trabaje mejor y que cueste menos». Las reformas han encontrado hondas raíces en la literatura sobre gestión en el sector privado (véase SELF, 1995) y han dado por supuesto que las técnicas de gestión que son efectivas en el sector privado también lo serán en el sector público.

El sesgo hacia el sector privado y el énfasis sobre la eficacia y la eficiencia en gran parte del esfuerzo de reforma han distraído la atención lejos de las políticas que están comprometidas en la reforma del sector público. Ciertamente ha habido alguna discusión acerca de las raíces políticas de la reforma en el *thatcherismo*, las ideas de los funcionarios del Tesoro en Nueva Zelanda y alguna vaga idea de «reinención» (SAVOIE, 1994; SCOTT, BUSHNELL y SALLEE, 1990; OSBORNE y GAEBLER, 1992). Lo que ha faltado, sin embargo, es una mejor comprensión de las *consecuencias* políticas de estos cambios, y de lo que ha ocurrido en las instituciones políticas dentro del sector público después de las reformas.

Sostendremos que el período de reforma ha tenido, sin duda, un profundo impacto sobre la naturaleza de las políticas dentro del gobierno y, especialmente, en las relaciones entre funcionarios y sus nominales señores políticos. En un cierto grado, ha habido importantes cambios en las relaciones de poder entre los grupos de actores. En un grado más extremo, esta relación clásica en el gobierno ha llegado a ser casi totalmente reconceptualizada y redefinida como resultado de las reformas. Los supuestos que subyacen en estas relaciones —y aun la que comprende a los grupos en cuestión— se están transformando, ahora, hasta el punto de que, incluso, necesitamos nuevos conceptos y un lenguaje nuevo para pensar sobre ellas de manera eficaz (véase HOOD, 1998). La necesidad de esta revisión es, quizás, especialmente evidente en los sistemas políticos de Westminster que han mantenido la doctrina más clara sobre estos puntos, aunque no se limite de ningún modo a esos sistemas. Además de los cambios en las relaciones entre estos grupos de actores, en este artículo se pretende examinar lo que, de verdad, ha ocurrido en las relaciones entre burócratas y políticos.

A medida que nos embarcamos en esta revisión de los papeles y estructuras en el sector público, debemos tener también cuidado de recordar que una característica definitoria de las reformas ha sido el abrir el gobierno a una mayor influencia del sector privado (PIERRE, 1999). Siempre ha habido influencias del sector privado en la ejecución de las políticas y estas influencias han recibido gran legitimación en un número de sistemas políticos (OLSEN, 1987). Además, los gobiernos no han tenido complejos en utilizar al sector privado para implementar sus programas. Sin embargo, lo que parece ser diferente es (una vez más) la forma en que se conceptualiza el papel que deben jugar los «clientes» en el proceso. La gestión de los programas públicos se ha convertido en algo cada vez más sujeto a la implicación directa del público y a su crítica directa.

Otro punto fundamental sobre las reformas de los años ochenta y noventa es que los políticos identificaron la función pública como una parte importante del problema más que como parte de la solución. Durante gran parte del último siglo, la reforma administrativa ha supuesto la construcción de una función pública mejor y más profesional². Con la elección de líderes como Thatcher, Reagan, Mulroney e incluso un político laborista como Keating, la retórica dominante pasó a ser la de reducir los poderes de los funcionarios de carrera a favor de los políticos o gestores de fuera de la carrera. Los funcionarios de carrera llegaron a identificarse como defensores del *statu quo* e incapaces de producir el tipo de gobierno eficiente y ligero que estos nuevos líderes deseaban. Incluso en países donde no había el compromiso ideológico de crear un Estado más débil, parecía tener más atractivo el concepto de reducir el poder de la burocracia de carrera.

Ha habido diferentes formas de ataque a las posiciones de la función pública. Algunas han sido dirigidas simplemente al tamaño del gobierno y han producido reducciones sustanciales en el número de funcionarios públicos. Otros cambios han consistido en intentar reducir el poder de la burocracia y restaurar la que se suponía que era una posición adecuada de los líderes políticos (WILENSKI, 1986). También ha habido reformas que han buscado presionar al gobierno y, especialmente, a la burocracia para que sea más receptiva al público, reduciendo, por tanto, su autonomía y convirtiendo al público en aliado de las clases políticas, en su intento de controlar a la burocracia.

En lo que queda de artículo discutiremos, en primer lugar, las formas de entender las relaciones entre los funcionarios públicos y los políticos descritas en la literatura. A continuación pasaremos a tratar los tipos principales de reforma que han tenido lugar y sus consecuencias previstas en el gobierno. Finalmente, adelantaremos varias hipótesis que relacionan los tipos de reforma con posibles relaciones cambiantes entre los políticos y los funcionarios públicos. A medida que tratemos de estos cambios, señalaremos que los resultados de dichas refor-

mas tienen consecuencias significativas que van más allá de la lógica de gestión que sugirió su adopción.

Burócratas, políticos y otros actores

Como se ha indicado, existe una literatura extensa sobre las relaciones entre políticos y burócratas en las democracias desarrolladas. Esta literatura se remonta, por lo menos, a WEBER y su conceptualización de burocracia y burócrata de «Tipo Ideal» que actúa *sine irae ac studio* en la ejecución de las tareas públicas. Un poco antes del tiempo en que WEBER escribía, Woodrow WILSON (1887), en los Estados Unidos, desarrollaba una concepción de la separación entre la administración y la política, no muy diferente. Sus ideas, y otras análogas, formaron la base de buena parte de las concepciones anglosajonas sobre el papel apropiado de la función pública en el gobierno³. Además de estos aspectos formalistas de las relaciones, podemos distinguir también otras dos líneas de pensamiento más analíticas dentro de este área. Una línea se concentra en los papeles de los políticos y de los burócratas (descritos por ellos mismos) y su visión de la política. La segunda línea es más estructural y se relaciona con los efectos que tienen los factores sistémicos en las relaciones dentro del sector público.

Teoría de los papeles (roles)

El *corpus* clásico de literatura sobre las percepciones que los políticos y los funcionarios públicos tienen de su papel y sobre su actividad procede del trabajo de ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981; véase también PUTNAM, 1973). No haremos una exégesis de este cuerpo de doctrina que ya es extenso. Más bien, nos referiremos solamente a que estos estudiosos han investigado la relación entre los políticos y los burócratas entrevistando a amplias muestras de las elites administrativa y política en un diversos países⁴. De los resultados de estas entrevistas desarrollaron *inter alia* los conceptos de funcionario «clásico» y «político». Los partidarios de la anterior concepción del papel se sentirían más satisfechos en el mundo de WEBER y WILSON con una separación claramente definida de los papeles y tareas entre los dos grupos. Sin embargo, el último grupo de funcionarios cree que su papel está prácticamente tan dedicado al desarrollo de las políticas como el de sus «dueños» políticos y aceptan también la necesidad de una mayor implicación política de los funcionarios.

Aunque el trabajo resultante de la investigación de ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN ha sido la línea dominante de trabajo,

han habido otros estudios sobre los papeles de los funcionarios públicos en las democracias industrializadas. Muchos de estos se han concentrado en países muy concretos o en aspectos muy específicos de estos papeles. Por ejemplo, Delmer DUNN (1997) ha investigado los papeles de los funcionarios públicos superiores en Australia y sus relaciones con los políticos. De igual forma y manera, Tom CHRISTENSEN (1991) ha examinado los papeles de los administradores en la burocracia noruega y ha encontrado que existen varios conflictos en las expectativas referidas a su comportamiento. Los funcionarios públicos se precian de seguir las instrucciones de sus líderes políticos, pero tienen también ideas propias y valores profesionales relacionados con su autonomía.

Aunque los resultados de esta investigación son valiosos, la mayoría se han llevado a cabo antes del impacto de las reformas significativas del sector público que ya se han mencionado. Por tanto, estos estudios no proporcionan mucha información sobre lo que ha sucedido como respuesta a los cambios fundamentales en el entorno de las interacciones de los funcionarios públicos y los políticos. Hay algunas excepciones importantes a esta generalización. Por ejemplo, CAMPBELL y WILSON (1995) han prestado atención a los efectos que ha producido la Sra. Thatcher y especialmente a la reducción del sector público sobre los papeles y valores de la función pública británica. Mantienen que estos cambios han podido producir realmente «la muerte de un paradigma», queriendo significar el referido al pueblo («village») de Whitehall.

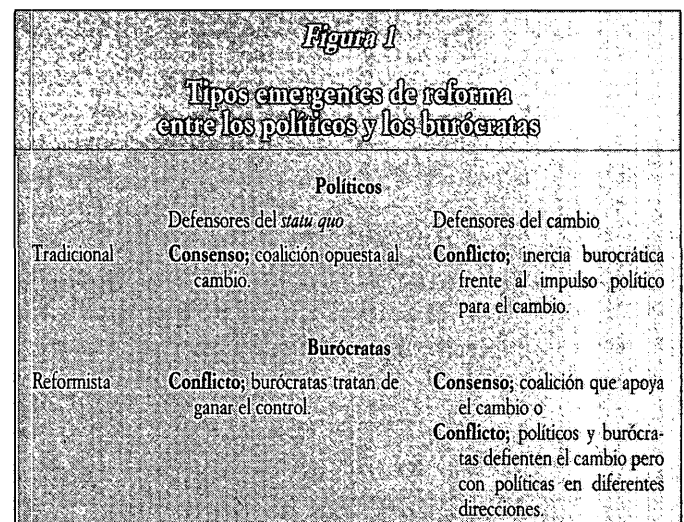
Aún más explícito, Bob GREGOY (1991) ha relacionado las categorías de papeles que fueron discutidas por ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN con las reformas bastante radicales llevadas a cabo en Nueva Zelanda y Australia durante los años ochenta. En particular, mantienen que la abolición de la carrera tradicional en la función pública en las Antípodas, ha llevado a un cambio en las actitudes desde el punto de vista «clásico» a otros más tecnocráticos. GREGORY encontró que los encuestados neozelandeses, en particular, se habían mostrado más antipolíticos y menos dispuestos a esperar las iniciativas políticas de los líderes políticos que en el pasado. De esta manera, hasta cierto punto, las reformas comenzaron a crear un mayor conflicto entre los funcionarios públicos y sus ministros.

Relaciones estructurales

El segundo cuerpo importante de literatura sobre la relación entre funcionarios públicos y políticos se ha concentrado en el impacto de la estructura, y en los impactos sistémicos sobre la interacción de los dos grupos de actores en el proceso político. Por ejemplo, ha habido bastante discusión sobre el impacto de las diferencias en las reglas formales que permiten la implicación política de los funcionarios públicos al llevar a cabo sus

tareas, normalmente bajo la rúbrica de politización (ROUBAN, 1998b; CLIFFORD y WRIGHT, 1998). El modelo continental de permitir un servicio público comprometido políticamente contrasta, entonces, con el modelo de separación que ha sido más frecuente en los países anglosajones. De manera similar, la separación estructural de actividades, como ocurre en Suecia o hasta cierto punto en Alemania, se puede ver que influye en la forma en que los actores interactúan entre sí. Del mismo modo, las pautas generales de selección y el modelo de carrera, tanto de los funcionarios públicos como de los políticos es posible que influya en sus interacciones.

Un esfuerzo comprehensivo para clasificar las relaciones estructurales entre los políticos y los burócratas es el ofrecido por uno de los autores que suscriben (PETERS, 1987 —véase Figura 1—), quien defendió que existía un continuo subyacente que describe esas relaciones. En un extremo de ese continuo se encontraba la separación formal de funciones weberiana entre los dos conjuntos de actores, con los líderes políticos ejerciendo un fuerte control y los burócratas actuando completamente de acuerdo con el modelo formalista. En el otro extremo, se encuentra «el gobierno burocrático» en el cual la experiencia técnica y el control de la información por parte de la burocracia predomina sobre las cualidades amateurs de la mayor parte de los líderes políticos². Aunque ambos extremos del continuo pueden ser esencialmente tipos ideales puros con muy pocos referentes empíricos, si proporcionan una base para conceptualizar las posibilidades de cambio dentro de los sistemas administrativos.



Dos categorías intermedias de «village life» y «funcional village life» son, quizá, todavía más importantes para comprender los efectos de la reforma estructural sobre las interacciones de los actores. En la primera categoría, los funcionarios públicos y los políticos se diferencian muy poco en sus referentes socio-

económicos, su formación y sus intereses; la gestión competente y efectiva del gobierno es el valor fundamental. El arquetipo de este modelo habría sido Whitehall antes de las reformas que estamos discutiendo (HECLO y WILDAVSKY, 1974). La idea de «functional village life» no era muy diferente con la anterior, considerando al gobierno no en su totalidad, sino por áreas particulares de políticas. Dentro de un área particular de política, el acuerdo sobre los fines y los medios para alcanzar esos fines puede ser suficientemente fuerte para aislar este área política de otras ajenas que podrían querer cuestionar la forma en que se construye la política y se pone en práctica ⁶. De nuevo, la selección y la experiencia en el área política son las fuentes de acuerdos y objetivos comunes.

La categoría final de las relaciones entre los funcionarios públicos y los políticos se denominó «adversarial politics». La idea que se utiliza aquí es la de que hay conflictos reales entre los políticos y los funcionarios administrativos y que existe una relación fuertemente politizada (por lo menos en un sentido institucional) en la que los políticos y los burócratas están esencialmente tratando de controlar las políticas públicas. El conflicto observado es, frecuentemente, institucional donde los grupos intentan controlar tanto los recursos como el contenido actual de la política, pero pueden existir también conflictos más sustantivos en torno a las opciones políticas.

Estas relaciones estructurales proporcionan un lugar apto para empezar a pensar sobre cambios en el poder político producido por las reformas administrativas. En particular, ¿han tendido las reformas a modificar el equilibrio de poder entre los políticos y los funcionarios públicos de una manera significativa? ¿Han politizado las reformas las interacciones, ya sea de manera partidista o institucional? ¿Han incrementado las reformas o reducido el grado de separación entre los funcionarios públicos y los políticos? No esperemos respuestas simples e inequívocas a estas cuestiones, aunque desarrollaremos distintas conjeturas sobre sus efectos probables.

Reformas administrativas

Como se ha señalado, no faltan ciertamente casos de reforma administrativa para sean discutidos en esta sección. No pretenderemos discutir todos los casos y experiencias de la gama de países implicados en reformas. Más bien queremos apuntar algunas de las variedades de cambio que han sido implementadas como una base para hacer hipótesis sobre sus impactos en las relaciones entre los políticos y los funcionarios públicos. Con ese propósito discutiremos cuatro tipos principales de cambio.

Creación de Agencias

El primer estilo de reforma administrativa y, quizá, el más popular ha sido la «agentificación» o la creación de organizaciones más o menos autónomas a partir de lo que habían sido departamentos integrados en ministerios. Éste es el modelo familiar de «Próximos Pasos» (*Next Steps*) en el Reino Unido (HOGWOOD, 1993) y la reforma análoga de «corporatización» en Nueva Zelanda (HALLIGAN, 1999). Este enfoque se importó más o menos implícitamente en Escandinavia, con la intención de separar la política y la administración y hacer a los gestores de las agencias más claramente responsables en la conducción de las políticas (KEMP, 1994).

Parte de la reforma también ha supuesto que se abriesen a la competencia exterior, desde fuera del gobierno, los puestos de dirección en las agencias y, por tanto, que se rompiera el monopolio de la función pública en los puestos principales de gestión en el gobierno. Los ejecutivos superiores que se seleccionaron como líderes de las agencias se colocaron, normalmente, mediante contratos de funcionamiento y, especialmente, cuando no existe la comunidad e integración de valores que parece caracterizar a los Países Escandinavos pueden tener conflictos reales y aparentes con los líderes políticos.

Mientras que la «agentificación» desconcentra la administración y separa la ejecución del control directo de los ministros, en otros sistemas políticos ha habido más descentralización de las políticas permitiendo a los gobiernos subnacionales un poder mayor para realizar y ejecutar las políticas. Aunque el cambio estructural implicado es diferente, se siguen las mismas consecuencias para la gestión de la política.

Desregulando al personal

Como consecuencia del monopolio decreciente de los funcionarios en los puestos *seniors*, ha habido algunos otros intentos para desinstitucionalizar los sistemas de personal y abrir la función pública (especialmente los puestos *seniors*) a personas que podrían no haber tenido su carrera pública en el gobierno. La lógica de esta desregulación interna del gobierno (DI IULIO, 1994) es, en parte, eliminar algunas de las rigideces en la contratación, despido y remuneraciones que suponen cargas innecesarias sobre los gestores del sector público. Otra parte de la lógica es ser capaz de atraer a «los mejores y más brillantes» al gobierno más que restringir las oportunidades a personas que se encuentren comprometidas inicialmente con el gobierno.

Desde luego, hay algunos sistemas administrativos que han estado abiertos a personas talento de fuera desde hace algún tiempo ⁷, pero para muchos sistemas el nombramiento de los puestos *seniors* ha estado cerrado al exterior. Aunque el centro principal de la reforma ha sido el reclutamiento de gestores

superiores, en algunos casos ha habido una desregulación más general de los sistemas de personal. En todos estos casos de cambio en la gestión del personal ha habido algún intento de «permitir a los gestores que gestionen» y otorgar un mayor poder a los líderes de la organización para tomar decisiones por sí mismos sobre cómo mejorar el funcionamiento de sus organizaciones. Esto está de acuerdo con una de las ideas básicas de la reforma, por ejemplo, poner más de acuerdo la responsabilidad de las acciones y la autoridad.

Apoderamiento

El concepto de apoderamiento está relacionado de alguna manera con la desregulación de los sistemas de personal público. Éste es un concepto vago pero básicamente implica el desarrollo de algún modo de cambiar el equilibrio de poder entre los empleados en la parte superior e inferior de las organizaciones y entre las organizaciones del sector público y sus clientes (KERNAGHAN, 1993). Mientras las reformas administrativas en gran parte del mundo han sido impulsadas por ideas basadas en el mercado, estas reformas más participativas han sido más características de los países norteamericanos (PETERS, 1997b). En términos tangibles, las reformas de apoderamiento implican dotar de acrecentados poderes de consulta a los clientes de las organizaciones, así como implicar a los trabajadores en los escalones bajos en las decisiones que toma la organización (véase TELLIER, 1991).

Funcionamiento y calidad

Finalmente, otra vía de reforma es poner el acento sobre el buen funcionamiento de las organizaciones públicas y la calidad de sus resultados en lugar de concentrarse más en la gestión de las entradas en el proceso —dinero, personal, etc.— (BOUCKAERT y POLLIT, 1995; BOSTON, 1999). La intención de estas reformas es prestar a los ciudadanos servicios de más calidad, así como cambiar las culturas de gestión dentro de las organizaciones públicas. Obviamente, este empuje de la reforma también se ajusta estrechamente a algunos aspectos del apoderamiento, puesto que apoderar a los «clientes» para que exijan servicios de mayor calidad —mecanismos tales como, por ejemplo, las cartas de los ciudadanos— es un medio de presionar a los gestores públicos para un mejor funcionamiento.

Un componente de gestión del funcionamiento ha sido la «prueba de mercado», o comparar el coste y la calidad de los servicios producidos en el sector público con lo que se habría podido obtener a través del sector privado (WALSH, 1995). En extremo, la prueba de mercado fue programada obligatoriamente competitiva en el Reino Unido. En este programa se exigió a los gobiernos locales que ofertasen prácticamente todos

los servicios públicos tanto a las organizaciones privadas como públicas, otorgándose el contrato a la oferta más baja de acuerdo con los niveles de calidad exigidos.

Además de ahorrar dinero al contribuyente, este mecanismo tendió a romper el monopolio que había tenido el gobierno sobre la mayoría de los servicios públicos. Algunos usos de la contratación habían sido dirigidos simplemente a reducir el tamaño del gobierno y su monopolio sobre los servicios, pero también puede haber un objetivo de funcionamiento en los programas de esta clase. Además, como indicaremos más abajo, el énfasis en el buen funcionamiento tiende a cambiar el poder en el sector público.

Resumen

El sector público que está siendo creado a través del proceso actual de reforma parece muy diferente del que existía previamente. Está mucho menos centralizado en los ministerios o, a nivel nacional, y se está concediendo mucha más responsabilidad al sector privado en la prestación de servicios. Además, el personal del servicio público es, probablemente, menos homogéneo y está más familiarizado con el sector privado que en el pasado.

Hipótesis sobre las relaciones cambiantes

Si usamos el esquema contenido en la Figura 1 podemos comenzar a adelantar hipótesis sobre los efectos de la reforma en las políticas institucionales en el sector público. Comenzaremos con la consideración de que la mayoría de los sistemas administrativos pueden caracterizarse por su pertenencia a las categorías de «village» o de «funcional village». Parece que la mayoría de los sistemas de Westminster habrían comenzado dentro del modelo de «village», mientras que la mayor parte de los otros habrían estado más divididos funcionalmente⁸. Por ejemplo, los Estados Unidos podrían estar divididos en líneas funcionales, dada la fuerza de las agencias subdepartamentales (SEIDMAN, 1997). Además, la estructura de agencias en los países escandinavos tiende también a crear comunidades funcionales distintas dentro del gobierno, cada una fuertemente enlazada con los grupos de interés.

Si consideramos que la «agentificación» y cambios análogos es la forma más corriente de cambio, la separación de política y administración y, con ello, el creciente reclutamiento de administradores de fuera del gobierno, tenderemos a destruir cual-

quier «village» que pudiera haber existido, frecuentemente, de forma intencionada (PETERS, 1992). El concepto motivador para muchos intentos de reforma fue reducir el nivel de bienestar de los funcionarios públicos a los cuales se les consideraba capaces de imponer sus ideas sobre sus nominales señores políticos. De esta manera, aunque los participantes en el sistema podían haber percibido su implicación más en términos de un «village» para la nueva ola de líderes políticos, la relación era más bien de dominio burocrático.

Formularemos la hipótesis de que en muchos casos las reformas han tenido el resultado paradójico de aumentar en realidad los poderes de los funcionarios no políticos y (como GREGORY argumentaba) las reformas han creado ciertamente mayor conflicto entre los funcionarios políticos y administrativos. Esto ha sucedido por varias razones. La más obvia es cultural; hay, con frecuencia, diferencias reales en los valores de la gente que procede de fuera del gobierno comparado con los que están dentro⁹. De manera similar puede haber diferencias entre la gente que pone su atención en la política (y en las consecuencias políticas de esas políticas) y aquellos que están preocupados por la prestación de servicios.

Además, de la base contractual para el reclutamiento y evaluación de los ejecutivos principales de las agencias hace que esos ejecutivos estén preocupados por el mantenimiento de la armonía interna en el gobierno y más preocupados por el funcionamiento medible de sus organizaciones. Especialmente cuando los ministros esencialmente adquieren *outputs* y resultados de los ejecutivos, como en Nueva Zelanda (BOSTON, 1995), los dos grupos ya no son parte de una organización, sino que más bien se implican en una relación más mecánica, incluso, antagonista. Por una parte, cada uno necesita al otro para tener éxito, pero, al mismo tiempo, pueden verse como si estuviesen compitiendo.

También puesto que un elemento sustancial de la crisis que ha impulsado las reformas administrativas ha sido una legitimación decreciente de la función pública, podría suponerse que los burócratas de los niveles superiores adoptasen una actitud más decidida en los temas generales relacionados con la Administración pública, particularmente en las estrategias dirigidas a la mejora del problema de legitimación. De nuevo creemos que la situación actual es diferente en términos cualitativos de los retos que encaraba la función pública hace dos décadas aproximadamente. Al ser las soluciones basadas en el mercado el modelo preferido para la reforma administrativa, los empleados elegidos no tienen más conocimientos que los funcionarios públicos (en todo caso se podría suponer que tienen menos).

Finalmente, las motivaciones para la carrera de los nuevos ejecutivos del sector público cuya carrera no estará necesariamente en el sector público y que pueden estar intentando maximizar sus opciones para emplearse fuera del gobierno, pueden

ser la causa de que no quieran acomodarse a las demandas de los líderes políticos¹⁰. De nuevo, su independencia de los «burócratas» puede significar que los resultados que intentan producir estarán motivados por sus propias metas en la carrera tanto como las demandas del departamento para el que nominalmente trabajan. Además, el énfasis en resultados externos, medibles más que en la aquiescencia jerárquica puede disminuir la capacidad de los políticos para controlar a los burócratas (POWER, 1995). De nuevo, esto puede crear precisamente el resultado de dominio burocrático que estas reformas intentaban cambiar.

Los aspectos anteriores de la reforma administrativa reciente, y las políticas de tal reforma podrían resumirse en la Figura siguiente.

Tipos emergentes de reforma entre los políticos y los burócratas		
	Políticos	
	Defensores del <i>statu quo</i>	Defensores del cambio
Tradicional	Consenso; coalición opuesta al cambio.	Conflicto; inercia burocrática frente al impulso político para el cambio.
	Burócratas	
Reformista	Conflicto; burócratas tratan de ganar el control.	Consenso; coalición que apoya el cambio o Conflicto; políticos y burócratas defienden el cambio pero con políticas en diferentes direcciones.

Este modelo simple —huelga decir que las dicotomías representan simplificaciones de fenómenos que en el mundo real tienen muchos más matices— nos puede ayudar a formular un par de representaciones teóricas sobre lo que parecen ser novedades en las relaciones entre los políticos y los burócratas. En primer lugar, la heterogeneidad creciente entre los políticos y los funcionarios públicos con respecto a su visión sobre las metas de la reforma administrativa sugiere que la relación entre las dos clases de actores debe caracterizarse, o por un consenso de tipo *village model* o por conflicto en el cual la línea de batalla se superpone cada vez menos con el borde político-burocrático. Ciertamente, se ha supuesto que los políticos y los burócratas han desarrollado estrechas relaciones, por ejemplo, cuando defienden un cierto sector de políticas de recortes fiscales (PETERS, 1987; 1988). Dicho esto, las relaciones entre los políticos y los burócratas pueden ser antagonistas debido a un número de razones diferentes aparte de la simple inercia burocrática estipulada tradicionalmente que de muchas maneras parece tener menos y menos sentido en la función pública a finales de los años noventa. Una de esas fuentes de desacuerdo, man-

tenemos, que es la estrategia y el objetivo de la reforma administrativa.

En segundo lugar, es probablemente erróneo y anticuado suponer que los políticos son invariablemente partidarios de ideologías políticas sobre alguna clase de cambio y que los burócratas invariablemente se oponen a tales políticas de cambio. Podemos suponer que las coaliciones entre los políticos y los burócratas emergen para apoyar el *statu quo ante* o para buscar la manera de implementar la reforma administrativa. Sin embargo, las coaliciones como ésta no tienen, probablemente, una vida muy larga, sino que se forman sobre una base *ad hoc*, es decir, para iniciar u oponerse a propuestas específicas de reforma administrativa.

Como vemos, esta relación dinámica entre políticos y burócratas también influye en el intercambio entre la función pública e intereses organizados. Las coaliciones que defienden el *statu quo ante* normalmente buscan apoyo en los grupos constituidos que comparten intereses en el *statu quo ante*; una estrategia que ha tenido éxito en muchos casos (PIERSON, 1994). De manera similar, las coaliciones que defienden el cambio persiguen el fortalecimiento o la generación de opiniones de acuerdo con esta ideología, aunque para estas coaliciones es más difícil identificar grupos constituidos que estén igualmente asociados con una política particular como defensores del *statu quo ante*. Sin embargo, los defensores del estilo de reforma de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) en muchos países han disfrutado de un fuerte apoyo debido a la crisis financiera del Estado y por la aparente necesidad de reconsiderar los modelos existentes de producción y oferta de servicios públicos.

Conclusión

Es claro que la reforma de la función pública tiene consecuencias políticas importantes. En este artículo hemos adelantado algunas ideas sobre cómo pueden influir estas reformas en la relación entre los funcionarios públicos y los políticos. Mantenemos que, fundamentalmente, estas reformas aumentarán el nivel de conflicto entre estos dos conjuntos de actores institucionales y que pueden, de hecho, potenciar el poder de actores no políticos. Éstos pueden no ser «burócratas» que han aparecido en la mayor parte de las discusiones sobre este tema, pero tendrán alguna de las mismas características. En particular, no tienen que someterse a elecciones y, por tanto, pueden estar menos preocupados con las demandas del electorado que con las de sus propias organizaciones.

Éste es un importante efecto político de estas reformas pero no es de ninguna manera el único. Por ejemplo, no hemos discutido los efectos de la reforma sobre la capacidad que tienen los grupos de interés para ejercer influencias sobre las políticas, ni hemos discutido los efectos de la reforma sobre la responsabilidad. Lo que creemos que hemos hecho es hacer más obvias las consecuencias políticas de la reforma de los que serían en una discusión técnica y de gestión sobre el tema. Deberíamos ser siempre conscientes de ese punto, dado que las reformas son elecciones políticas en último término.

Notas

Traducción: Elisa ROMERO SEBASTIÁN.

* Comunicación presentada en las Sesiones Comunes de los Talleres del ECPR, Mannheim, Alemania, 26-31 de marzo de 1999.

Título del Taller: Políticos, Burócratas y Reforma Institucional.

** Departamento de Ciencia Política. Universidad de Pittsburg.

*** Departamento de Ciencia Política. Universidad de Gothenburg.

¹ El año 1979 y la elección de la Sra. Thatcher en Gran Bretaña podría considerarse como la fecha más apropiada del inicio de la era para la reforma. Sin embargo, la administración de Carter en Estados Unidos inició cambios administrativos importantes, por ejemplo, un Servicio Ejecutivo Superior (*Senior Executive Service*), que ha sido adoptado posteriormente en otros sistemas (SZANTON, 1981; INGRAHAN y BAN, 1984).

² Las reformas de Carter mencionadas anteriormente eran ciertamente de esa clase, así como otras reformas como las de Fulton y Plowden en el Reino Unido.

³ Es interesante notar que WILSON tendía a considerar a la función pública como la parte superior del proceso de gobierno, ya que su funcionamiento se acomodaba a principios científicos, mientras que las políticas eran mucho menos controlables por la razón humana.

⁴ Además de los trabajos principales citados véase también ELDERSVELD y otros, 1981 y ANTON, 1980.

⁵ Esto es similar a las concepciones de NISKANEN (1971) acerca del dominio de la burocracia sobre la realización de políticas denegando información a sus «patrocinadores».

⁶ En términos de SILBERMAN (1994) ésta es una justificación racional en contraposición a la justificación organizativa que era dominante en el modelo de village life.

⁷ Los Estados Unidos, desde luego, han seleccionado la mayor parte de los gestores superiores desde fuera del gobierno y han tendido a reclutar todavía más puestos por razones políticas (LIGTH, 1997).

⁸ Una excepción importante serían países como Francia con los *cuerpos* dominantes en el vértice del gobierno.

⁹ Para una demostración de alguna de esas diferencias véase ROUBAN (1998a).

¹⁰ Si la única carrera disponible para un «burócrata» está dentro del gobierno, entonces él o ella tendrá menos opciones y será más favorable a seguir las indicaciones de los líderes políticos que si él o ella tiene una gama más amplia de oportunidades en su carrera tal como *pantouflage*. Esta parte del antiguo «acuerdo/negociación» (HOOD, 1999) cambia drásticamente en un sistema más contractual.

Bibliografía

- ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D., y ROCKMAN, B. A. (1981), *Bureaucrats and politicians in Western Democracies*, Cambridge: Harvard University Press.
- ANTON, T. J. (1980), *Administered Politics: Elite Political Culture in Sweden*, Boston: M. Nijhoff.
- BOSTON, J. (1995), *The State Under Contact*, Wellington: Bridge Williams.
- (1999), «Organizing for Service Delivery: Criteria and Opportunities», en B. G. PETERS y D. J. SAVOIE (eds.), *Revitalizing the Public Sector*, Montreal: McGill/Queens University Press.
- BOUCKART, G., y POLLITT, C. (1995), *Quality Improvements in European Public Services*, London: Sage.
- CAMPBELL, C., y WILSON, G. K. (1995), *The End of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Oxford: Blackwells.
- CHRISTENSEN, T. (1991), «Bureaucratic Roles, Political Loyalty, and Professional Autonomy», *Scandinavian Political Studies*, 14: 303-320.
- CONSINDINE, M., Y PAINTER, M. (1997), *Managerialism and its Critics: The Great Debate*, Melbourne: Melbourne University Press.
- CROZIER, M., y TROSA, S. (1992), *La décentralisation: Réforme de L'État*, Boulogne: Pouvoirs Locaux.
- DI IULIO, J. J. (1994), *Deregulating Government*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- ELDERSVELD, S. J.; KOOIMAN, J., y TAK, T. van der (1981), *Elite Images of Dutch Politics*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- GREGORY, R. J. (1991), «The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administrative Reform and Technocratic Consequences», *Governance*, 4: 295-331.
- HALLIGAN, J. A. (1999), «Paradoxes in Reform in Australia and New Zealand», en J. J. HESSE, D. HOOD y B. G. PETERS (eds.), *The Paradoxes of Administrative Reform*, Berlin: Nomos.
- HECLO, H., y WILDAVSKY, A. (1974), *The Private Government of Public Money*, Berkeley: University of California Press.
- HOGWOOD, B. W. (1993), «Restructuring Central Government: The "Next Steps" Initiative», en K. ELIASSEN y J. KOOIMAN (eds.), *Managing Public Organizations*, London: Sage.
- HOOD, C. (1998), *The Art of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- HOOD, C. (1999), «The Civil Service Bargain», en B. G. PETERS y D. J. SAVOIE (eds.), *Revitalizing the Public Sector*, Montreal: (Montreal: McGill/Queens University Press).
- INGRAHAM, P. W., y BAN, C. (1984), *Legislating Bureaucratic Change: The Civil Service Reform Act of 1978* (Albany: SUNY Press).
- INGRAHAM, P. W.; THOMPSON, J. R., y EISENBERG, E. F. (1995), «Political Management Strategies and Political/career Relationships: Where are we Now in Washington?», *Public Administration Review*, 55: 263-272.
- KERNAGHAN, K. (1992), «Empowerment and Public Administration: Revolutionary Advance or Passing Fancy?», *Canadian Public Administration*, 35: 194-214.
- LIGHT, P. C. (1993), *Monitoring Government*, Washington, DC: The Brookings Institution.
- (1997), *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- NISKANEN, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine/Atherton.
- OLSEN, J. P. (1987), *Organized Democracy*, Oslo: Universitetsforlaget.
- OSBORNE, D., y GAEBLER, E. (1992), *Reinventing Government*, Reading, M. A.: Addison-Wesley.
- PETERS, B. G. (1986), «Burning the Village», *Parliamentary Affairs*, 39: 79-97.
- (1987), «Politicians and Bureaucrats in the Process of Policymaking», en J. E. LANE (ed.), *Bureaucracy and Policy Choice*, London: Sage.
- (1997a), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- (1997b), «A North American Perspective on Administrative Modernization in Europe», en W. J. M. KICKERT (ed.), *Administrative Modernization in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar.
- (1997c), «The Transfer of Policy Ideas: The Example of Managerial Reforms in West European Countries», *West European Politics*.
- PETERS, B. G., y SAVOIE, D. J. (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reform*, Montreal: McGill/Queens University Press.
- PIERRE, J. (1999), «Externalities and Relationships: Rethinking the Boundaries of the Public Service», en B. G. PETERS y D. J. SAVOIE (eds.), *Revitalizing the Public Service*, Montreal: McGill/Queens University Press.
- PIERSON, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, Mass: Cambridge University Press.
- POWER, M., *The Audit Explosion*, London: Demos.
- PUTNAM, R. D. (1973), «The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report», *British Journal of Political Science*, 3: 257-290.
- ROUBAN, L. (1998a), Special Edition on Politicization of the Civil Service, *Revue française d'administration publique*.
- ROUBAN, L. (1998b), *The French Civil Service*. Paris: La Documentation Française.
- SAVOIE, D. J. (1994), *Reagan, Thatcher, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*, Toronto: University of Toronto Press.
- SCOTT, G.; BUSHNELL y SALLEE, N. (1990), «Reforms of the Core Sector: The New Zealand Experience», *Governance*, 3: 138-165.
- SCHWARTZ, H. (1994), «Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s», *World Politics*, 46: 527-555.
- SEIDMAN, H. (1997), *POLITICS, Power and Position* (5.ª ed.), New York: Oxford University Press.
- SELF, P. (1985), *Government by the Market?*, Boulder, CO: Westview.
- SILBERMAN, B. (1994), *Cages of Reason*, Chicago: University of Chicago Press.
- SZANTON, P. (1981), *Federal Reorganization: What Have We Learned?*, Chatham, NJ: Chatham House.
- TELLIER, P. M. (1990), «Public Service 2000: The Renewal of the Public Service», *Canadian Public Administration*, 33: 123-132.
- WALSH, K. (1995), *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Basingstoke: Macmillan.
- WILENSKI, P. (1986), *Public Power and Public Administration*, Sydney: Hale and Ironmonger.
- WILSON, W. (1987), «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, 2: 197-222.
- ZIFCAK, S. (1994), *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Buckingham: Open University Press.