

Políticas públicas

Coletânea – Volume 2

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação de Carreiras: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

Editor: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin e Larissa Mamed Hori – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	9
Introdução	
Política pública: dos clássicos às modernas abordagens.	
Orientação para a leitura	13
<i>Enrique Saravia</i>	
Capítulo I – Formulação	19
Princípios generales de técnica legislativa	21
<i>José Hector Meehan</i>	
Capítulo II – Implementação	59
Implementação: uma visão geral	61
<i>Michael Hill</i>	
Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia	91
<i>Marta Arretche</i>	
Capítulo III – Execução	111
El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas	113
<i>Joan Subirats</i>	
A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de <i>policy-making</i>	127
<i>Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar</i>	

Capítulo IV – Novos arranjos para a política pública	147
Conselhos de políticas públicas:	
desafios para sua institucionalização	149
<i>Carla Bronzo Ladeira Carneiro</i>	
Redes de Política Pública	167
<i>Gilles Massardier</i>	
Parcerias, novos arranjos institucionais e	
políticas públicas no nível local de governo	187
<i>Marta Ferreira Santos Farah</i>	
Capítulo V – O contexto político dos países em	
transição e os modelos de política pública	217
A formulação da política pública nos países	
em desenvolvimento: a utilidade dos modelos	
contemporâneos de tomada de decisão	219
<i>Oliver Saasa</i>	
Implementación de las políticas y	
asesoría presidencial	239
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	

EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN EL PROCESO DE DETERMINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Joan Subirats

Las burocracias maquinales y el concepto de discrecionalidad

La concepción tradicional de la burocracia se identifica con lo que más recientemente Henry Mintzberg ha denominado “burocracia maquinaal” (MINTZBERG, 1984, p. 357). Un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva, y que, por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas.

Weber consideraba que las ventajas de esa ordenación burocrática se basaban en su precisión, su falta de ambigüedad, su unidad, su estricta subordinación y su continuidad; lo que evitaría tensiones o costes distorsionadores. Como se ha afirmado (MAYNTZ, 1987, p.115) esas ventajas sólo se dan en el caso de que lo que importe sea conseguir una combinación sin problemas de diversas actividades para la obtención de un fin previsible e invariable.

En esa estructura se pretende una clara distinción entre cúpula decisional y núcleo de operaciones, por la cual la máquina burocrática actuaría de manera “ciega” o “indiferente”, a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando o ámbito de decisión política. Así la formulación de las estrategias quedaría claramente diferenciada de su aplicación. Esa distinción se basaría en dos supuestos clave: a) que el decisor o decisores disponen de una completa información de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización; b) que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente

estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación.

Esa combinación o doble condición, separación lineal decisional de estructura implementadora, y entorno estable, nos muestran que la estructura burocrática así concebida resulta muy poco capaz de adaptarse al cambio, muy poco capaz, por tanto, de adaptarse a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado democrático en los últimos cuarenta años, y menos capaz aún de resistir la dinámica de fragmentación de intereses y de mutación tecnológica de la última década. Si en contextos técnico-reguladores la burocracia maquinal puede aún desarrollarse y mantener su operatividad, incorporando la tecnología necesaria para mecanizar muchos de sus trámites, en contextos más abocados a la prestación de servicios su inadecuación parece manifiesta.

Este tipo de estructuras burocrático-maquinales precisan de fuertes dosis de control interno y externo que evite “desviaciones” o incumplimientos de lo que se entiende debe ser mera ejecución. El control tendría como finalidad el examen de la coherencia entre objetivos, procedimientos y resultados de la acción administrativa. En este sentido la doctrina administrativa ha generado una importante literatura sobre la discrecionalidad, para referirse:

- bien a las posibles arbitrariedades o personalismos que la actuación de la administración puede llevar consigo (y de ahí su prevención por la articulación de las garantías jurisdiccionales necesarias);
- bien a la posible libertad de movimientos que puede desarrollar todo funcionario en el ejercicio de sus funciones; o
- bien, incluso, a la posible discrecionalidad de las administraciones periféricas en la aplicación de la normativa generada por las administraciones centrales.

La discrecionalidad existiría cuando un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción (HAM; HILL, 1984, p. 148). No hay duda que toda delegación (y cualquier mecanismo de ejecución conlleva cierto grado de delegación a no ser que se asuma personalmente la acción a desarrollar) implica la aceptación de un cierto grado de discrecionalidad. Cuanto más compleja y extensa sea una organización, y la Administración Pública lo es, más “aberturas” discrecionales existirán.

Los intentos de la doctrina administrativista para prevenir y reducir al mínimo los ámbitos de discrecionalidad (entendida como “Caballo de Troya en el Estado de Derecho”) (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNANDEZ, 1980, p. 384) ha conducido a ejercicios de notable argumentación, con los que se pretende distinguir entre potestades regladas y potestades discrecionales por una parte, y potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados por otra. En ese contexto, y como es bien sabido, se entiende como potestad discrecional no un cierto espacio de libertad de la administración ante la norma, sino una remisión legal que deberá incluir su extensión, el titular de esa competencia y la finalidad que se persigue. Las opciones de la administración quedan, pues, así bien circunscritas, entendiéndose además que ese ámbito de discrecionalidad es un ámbito jurídicamente indiferente (lo que distingue esa concepción de la discrecionalidad con relación a los llamados conceptos jurídicos indeterminados en el que interviene de manera decisiva la consideración de su finalidad). Queda siempre la posición del juez que llenará con sus decisiones los vacíos legales que puedan darse, lo que de hecho implica la judicialización del control sobre la práctica discrecional de la administración.

Es evidente que en ese contexto se parte de una consideración eminentemente negativa de la discrecionalidad, en la que los funcionarios serían siempre considerados como sospechosos y por tanto se precisaría de una rígida normativa que encorsetara su actividad, permitiendo una hipotética y siempre posible rendición de cuentas posterior. Pero esa misma rigidez procedimental facilita que el funcionario poco motivado se refugie en la jungla normativa y la complicación burocrática para desatender ciertas peticiones “incómodas”, para desarrollar una actividad lenta, rutinaria y de hecho boicoteadora (caso límite es el de la llamada huelga de celo en determinadas profesiones que significa simplemente llevar al extremo el cumplimiento estricto de la normativa).

Ello ha provocado el que, desde perspectivas no estrictamente jurídicas, se haya tendido últimamente a distinguir entre *capacidad de juicio* (entendida como un ámbito de “movilidad” del funcionario que puede ayudar a llevar a la práctica de manera creativa y positiva la normativa establecida y, por lo tanto, las finalidades que en ella se contienen) de *violación de normas*

(en los casos en que se produce una auténtica tergiversación de la norma a aplicar) (HAM; HILL, 1984).

Por lo tanto, desde una perspectiva más centrada en el control de la gestión y control de resultados ese ámbito en el que se desarrollaría esa capacidad de juicio se entendería como flexibilidad organizativa, mientras que desde concepciones más tradicionales o jurídicas, preocupadas por las garantías, se tendería a limitar al máximo la libertad de movimientos de aquellos considerados como sospechosos, ejerciendo un estricto control jerárquico.

El control de la burocracia

Hemos, pues, entrado en el espinoso tema del control, que en este caso se sitúa en el terreno de la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con las reglas preestablecidas y también de la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada. Se ha afirmado que A tendrá control sobre B cuando tenga el “poder” de hacerle aquello que quiere que haga para conseguir sus objetivos, pero se admite que B mantiene la capacidad o el “poder” de resistir las presiones de A (WIRTH, 1986, pp. 600-601). El poder no está sólo en unas manos, se reparte, aunque sea de manera desigual. Eso quiere decir que el control, y por ende el poder, estará en función de la distribución desigual de recursos como información, dinero, tiempo, etc.

Si esas ideas las aplicamos a las estructuras administrativas donde la misma estructura organizativa jerárquica constituye la “plantilla” formal de distribución de recursos, tendremos un diseño aún más complejo de los mecanismos del control, entendido no como fotografía estática de la realidad, sino como equilibrio dinámico de las fuerzas en presencia. La efectividad del control burocrático weberiano no se debe dar, pues, por descontado, dependerá de la consideración de otras variables. No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba a abajo, existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la Administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).

Si sólo examináramos la perspectiva “de arriba a abajo”, entonces podríamos tender a considerar a los funcionarios del nivel más bajo, a aquellos que forman en muchos casos la epidermis de contacto entre administración y sociedad, como los que dentro de la estructura administrativa disponen de la cuota de poder más pequeña, viéndose sometidos a un estricto control desde los distintos eslabones jerárquicos, cuando de hecho se ha demostrado (LIPSKY, 1980) cómo la llamada *street level bureaucracy* (sobre todo lo que sería la provisión de servicios por parte de la administración, no tanto en ámbitos más regulativos, concesión carné conducir, oficinas fiscales o en ciertos servicios técnicos, como administración de correos, o servicio ferroviario, etc.) mantiene un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones y la capacidad de control de la estructura jerárquica es relativamente reducida. En la práctica, no siempre coinciden, pues, poder real y poder formal en el seno de la Administración Pública y eso complica sin duda los procedimientos de control.

Se ha llegado a afirmar que:

“[...] las decisiones de los ‘burócratas de primer nivel’, las rutinas que establecen y las pautas que van inventando para afrontar las incertidumbres y las presiones del ritmo de trabajo que soportan constituyen, *de hecho*, las políticas públicas que deben implementar” (LIPSKY, 1980, p. 12).

En esa línea no sería posible entender el proceso de diseño, decisión, implementación y evaluación de las diferentes políticas públicas si no se introducen en el marco de estudio esos “encuentros en la última fase” que sitúan cara a cara “proveedores” y “clientes” de los distintos servicios (educativos, sanitarios, de orden público o de justicia).

Los recursos de la burocracia y las políticas públicas

Así pues, si no parece conveniente limitarse a considerar a la burocracia como mera ejecutora indiferente de las decisiones tomadas por aquellos formalmente legitimados para hacerlo, ¿cuál será entonces el papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas? Ante todo, deberemos distinguir entre las diferentes fases del *policy*

process y tener en cuenta los recursos específicos de la burocracia que le permite ejercer un protagonismo mayor del que parecía previsto en esquemas tradicionales.

Los recursos más importantes que posee la burocracia y que explican la importancia de su papel en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas son:

- ante todo, el control sobre la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse. De alguna manera pueden implícitamente intercambiar información por influencia en el proceso decisional. El tipo de información suministrada puede conducir a que ciertos tipos de decisiones se consideren inevitables (HOGWOOD; PETERS, 1985, p. 68). Lógicamente no tienen el monopolio ni de la información ni de la capacidad profesional, de hecho cada tema o problema que la administración se plantea resolver genera sus propias redes de información e influencia, pero el lugar que ocupa la burocracia en el proceso de actuación de los poderes públicos confiere a esos recursos (información, *expertise*) un papel nada desdeñable;

- otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la administración se mantienen con el exterior de la administración y con la misma cúpula decisional. Ello les confiere una gran accesibilidad y una notable influencia, incrementado todo ello por su permanencia o longevidad en la estructura administrativa;

- en efecto, la permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite “absorber” o “neutralizar” a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante “novedad” de los decisores políticos.

Si relacionamos todo ello con las diversas fases del proceso de determinación e implementación de las políticas públicas, veremos cómo en una primera fase, la que relaciona problemas en presencia con agenda de actuación de los poderes públicos, el papel de la burocracia se centra en su capacidad de recoger y procesar información procedente de las distintas

clientelas, grupos de interés u organismos sociales en general con los que mantienen contactos. Si a ello añadimos su propia especialización profesional, y la incontestada voluntad de aumentar influencia y recursos por la vía de expansionar sus programas de actuación, no resulta extraño que se haya considerado a los burócratas como la fuente esencial de la agenda de actuación de los poderes públicos (PETERS, 1984, p. 188).

No podemos a pesar de ello desdeñar la importancia de los medios de comunicación y su directa influencia sobre el ámbito de los decisores políticos en el proceso de formación de la agenda, ni tampoco la creciente influencia de los gabinetes ministeriales o el conjunto de cargos de confianza de los políticos en ese primer momento de impulso en la actuación de la Administración Pública (KINGDON, 1984, p. 32).

Por otro lado, parece evidente que la burocracia encuentra su papel más relevante en la generación de alternativas que desarrollen los puntos contenidos en las agendas o programas de actuación definidos por el nivel político, y en el proceso de implementación que sigue a la toma de decisiones.

En los momentos previos a la toma de decisiones el papel de la burocracia de apoyo se centra en el análisis de las diferentes alternativas posibles y las posibles consecuencias que pueden desencadenarse según qué decisión se adopte. Es en este contexto en el que ciertos sectores de la administración ejercen su condición de expertos, aunque debería matizarse la, a veces, pretendida objetividad o científicidad de esa labor (en el sentido de buscar *todas* las alternativas posibles y evaluar *todos* sus efectos), cuando, en líneas generales y como ya hemos señalado más arriba, el abanico de opciones reales sobre las que el político debe ejercer su capacidad de decisión viene muy condicionado por el grado y la calidad de la información disponible, los recursos, o la necesidad de adoptar compromisos que está presente en todo proceso de actuación pública (LINDBLOM, 1959).

Burocracia e implementación

Es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas. Como es bien sabido, se considera que el papel fundamental de la burocracia es precisamente “ejecutar”

(lo que da esa idea de automaticidad de respuesta a la que aludíamos anteriormente y que parece lejos de ser real) las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión político, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

El primer problema, que ha sido exhaustivamente mencionado en numerosos estudios, es la tendencia a establecer un *set* de objetivos por parte de los decisores excesivamente genéricos, ambiguos, múltiples a veces e incluso contradictorios. La misma naturaleza política de los órganos decisores conlleva una cierta tendencia a dejar en la ambigüedad ciertos objetivos, para así facilitar la adopción de acuerdos y el proceso de consenso (MAJONE; WILDAVSKY, 1978). Esa situación favorece la tendencia a convertir el proceso de implementación de las decisiones en una casuística cuya dirección descansa en buena parte en los órganos implementadores.

Se ha señalado cómo ello puede provocar o bien *déficit de ejecución* (cuando no se aplican las normas o no se logran totalmente los objetivos), o bien *desplazamiento de objetivos* (cuando en el curso de implementación se varía *de hecho* el objetivo a conseguir), o también *selectividades involuntarias* (cuando se discrimina la aplicación del programa a ciertos individuos o colectivos) (MAYNTZ, 1985, p. 232). Pero debemos tener en cuenta, como ya hemos avanzado anteriormente, que no siempre esa indefinición de objetivos tiene consecuencias negativas, ya que esa misma libertad de movimientos puede a veces resultar positiva desde el punto de vista de la obtención de resultados (BLAU, 1973).

Si, por el contrario, en determinados contextos la definición normativa es excesiva, el funcionario podrá de hecho escoger aquella norma que más convenga en cada momento, ignorando la que no interesa o supliendo una determinada laguna con una interpretación *ad hoc*, en un proceso (ya mencionado) que se ha calificado de “ilegalidad útil” (LUHMANN, citado por MAYNTZ, 1985, p. 126), en el que el calificativo de “útil” se refiere a su posible conveniencia, sea para los clientes del servicio, sea para la buena marcha del organismo (esa “utilidad” pasa a ser tolerada por los que deberían controlar la aplicación de las normas).

Todo ello demuestra cómo no es suficiente un buen diseño del plan de acción a llevar a cabo, ni tampoco contar con los recursos de todo tipo

necesarios, sino que es preciso tener en cuenta la disposición de los implementadores y sus relaciones con el resto de la estructura administrativa y con el entorno (actores, grupos, clientelas) en el que se sitúa la acción. Hemos ya dicho que no basta, pues, plantearse la *performance* del servicio, dando por supuesta la *conformance* del órgano u órganos implementadores (BARRETT; FUDGE, 1981). En el diseño y determinación del programa de acción a llevar a cabo deberá incluirse necesariamente la obtención de la participación y el consenso de la burocracia implementadora, teniendo en cuenta, lógicamente, las diferencias de legitimidad existentes, pero evitando así la mencionada “guerrilla” postlegislativa (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 208). Esa disconformidad, de existir, puede provocar verdaderos fenómenos de boicot, con aumento de absentismo, pérdidas de tiempo, derroches de recursos, o fenómenos más generales de alienación o apatía (LIPSKY, 1980, p. 17).

No puede tampoco plantearse el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas como si sólo afectase a políticos por una parte y burócratas por la otra. Tampoco puede pensarse que sólo deban considerarse como participantes en ese proceso a políticos, burócratas y grupos de interés (*iron triangles*). Es esa una visión muy estática y excesivamente generalista. Aportaciones recientes de la Ciencia Política, a las que ya hemos aludido, sugieren el concepto de entramado o de red como aquel más capaz de recoger toda la riqueza de actores (desde un profesor universitario, una profesión, un sindicato o una asociación de propietarios o vecinos), intercambios, presiones y negociación que encierra no sólo el proceso de elaboración y decisión del programa de actuación sino también en la fase implementadora e incluso en los parámetros de evaluación que servirán para decidir la continuidad o no de la política en cuestión (MAYNTZ, 1978; HECKLO, 1978; SCHNEIDER, 1987). Lógicamente este concepto choca con la tradición más estrechamente jurídica administrativa que fragmenta la realidad acomodándola a las rigideces de la normativa en vigor, dando a la administración la racionalidad de un actor individual, identificando el objetivo legal con la práctica implementadora y sólo aceptando tardíamente (vía intereses difusos) la presencia de grupos o actores colectivos no personal e individualmente afectados en sus intereses.

El proceso de implementación se mueve, pues, en estos parámetros, muy distintos de los imaginados desde perspectivas más tradicionales o

simplemente más idealizadas. En ellas se presupone que si los objetivos están clara y minuciosamente definidos, los recursos de todo tipo son suficientes, el entorno no es hostil y la disposición de los implementadores es buena, el rendimiento a obtener de la actuación administrativa será el óptimo. En realidad, como ya hemos avanzado, los objetivos son inconsistentes y difusos, los recursos resultan siempre insuficientes, el control es muy superficial y formalista, y las circunstancias que rodean el trabajo en la Administración Pública acostumbran a ser descorazonadoras. Ciertos estudios empíricos (LIPSKY, 1980) demuestran que los burócratas tienden a desarrollar tres tipos de respuesta para enfrentarse a esa indeterminación:

- en primer lugar, generan unas ciertas pautas de actuación que tienden a limitar la demanda, a maximizar la utilización de los recursos disponibles ya obtener la respuesta positiva de la clientela del servicio para reforzar su propia existencia. En general organizan su trabajo de tal manera que se enmarque en las coordenadas restrictivas que la escasez de recursos plantea;
- en segundo lugar, tienden a modificar su trabajo, de tal manera que se ajusten objetivos del programa con recursos disponibles, reduciendo tales objetivos o simplemente modulándolos a las condiciones existentes;
- en tercer lugar, modifican su propia definición de lo que *debería* ser el servicio a prestar, para así acomodar el salto existente entre objetivos y resultados, y encontrar un eco positivo de su trabajo entre la clientela del servicio.

La influencia de la burocracia

Podríamos ahora preguntarnos si es posible reducir la influencia de los burócratas (sobre todo del sector servicios con contacto directo con la sociedad) en los procesos de determinación e implementación de las políticas públicas, para preguntarnos inmediatamente si tal reducción sería deseable.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que las situaciones que se plantean acostumbran a tener tal grado de complejidad primero, pero sobre todo de variedad, que resulta casi imposible, si no contraproducente, el intentar “formatear” las pautas de actuación de unas burocracias que podríamos definir (siguiendo a MINTZBERG) como burocracias profesionales (policías,

jueces, doctores, enfermeras, profesores...). Cada una de las situaciones planteadas requerirá probablemente una cierta respuesta específica, a pesar de que nadie ponga en duda la necesaria regulación general.

Por otro lado, el tipo de trabajo a que nos estamos refiriendo precisa un tipo de respuesta que asuma la dimensión humana de cada situación (con las grandes diferencias de lenguaje administrativo-coloquial que separan el mundo administrativo del mundo “real”). Existe un amplio margen de actuación porque es el propio trabajo que desempeñan el que requiere un tipo de observación sensible y juiciosa, que difícilmente podrá reducirse a unas instrucciones concretas. Es evidente que la democracia es un valor; junto con ella lo es el trato no discriminatorio, pero imparcialidad no puede querer decir falta de comprensión, o indiferencia ante circunstancias personales siempre distintas.

Por otra parte, en el contacto con la administración, muchos de los ciudadanos que acuden a la misma ven en ese funcionario que les atiende la llave que les ha de abrir la puerta a la demanda que trasladan. Si no existe una reacción positiva hacia el problema *personal* que se plantea, no existe confianza ni comunicación. Y entonces no se da esa capacidad de legitimación del sistema, precisamente cuando esa legitimación, como decíamos al inicio de este trabajo, depende cada vez más de las prestaciones y de los resultados de la actuación administrativa, y cada vez menos de las ideologías que dirigen a esa administración.

La administración y sus reformadores deberán mantener, pues, la tensión entre el ir construyendo parámetros generales que sirvan de pauta para todos los servidores públicos, al mismo tiempo que deberán distinguir con precisión aquellos servicios que requieren mantener un cierto grado de flexibilidad y libertad de actuación. En muchos casos parece necesario, pues, imaginar determinadas pautas de control específicas a cada caso, eludiendo la tendencia a incrementar los procedimentalismos innecesarios.

Las burocracias profesionales son, en ese sentido, las que al partir de un grado de democracia interna y autonomía de gestión poco comparables con otras estructuras organizativas y administrativas, ven en la voluntad de acotar su trabajo y de controlar su actuación una intolerable intromisión en lo que consideran dudas sobre su capacitación profesional. Cabe reconocer, no obstante, que el problema reside también en que no

todos los profesionales son igualmente competentes, y en cambio su práctica admite con dificultad ese control. Por otro lado, no hay buenas medidas de resultados (salud, educación, justicia...), y eso complica aún más el tema (POLLITT, 1989). Ciertas experiencias gerenciales (en hospitales y universidades, por ejemplo) demuestran las dificultades de esa labor de introducir pautas normalizadoras y de obtención de resultados en entornos muy celosos de su libertad.

En definitiva, ¿es buena o mala, es positiva o negativa esa influencia de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas?

Como ya avanzábamos, deberíamos ante todo plantear un cierto problema de legitimidad, ya que los decisores gozan de una convalidación democrática de su labor vía elecciones de la que no gozan quienes “osan” alterar o modificar tales decisiones (aunque, recordemos que si planteamos el tema entre distintos niveles de gobierno, entonces las legitimidades + son parejas). En cualquier caso, no debe tomarse como un simple dato tal capacidad de influencia en el proceso de las políticas públicas que comentamos.

Deberíamos buscar mecanismos que consiguiesen salvaguardar la necesaria “lectura” y aplicación a circunstancias cambiantes y no previstas en la norma por parte de las oficinas implementadoras del programa, y al mismo tiempo asegurar la consecución de los objetivos programáticos generales presentes en la formulación de la política. Y ello puede ser factible, partiendo de una concepción moderadamente racionalista y que presupone la habilidad de los responsables de la formulación del programa, si se logra enunciar unos objetivos suficientemente claros, haciendo participar e interesando en todo el proceso a las personas consideradas clave en la fase implementadora, reduciendo el número de organismos y actores con los que negociar a un número manejable, y asegurando el mayor consenso previo posible al mismo (SABATIER, 1986).

Pero no olvidando tampoco que ese proceso de “reimplementation” que algunos afirman que se da en el momento de puesta en práctica real del programa (BROWNE; WILDAVSKY, 1984) aludiendo a la relectura de los objetivos que efectúa la burocracia implementadora, puede ayudar en muchos casos a que ese programa tenga un éxito o impacto considerable.

En efecto, antes aludíamos al hecho de que muchas veces los dirigentes políticos que ostentan la capacidad normativa están obligados a diseñar directivas en términos generales, con el propósito de que puedan servir de parámetros de conducta en un amplio abanico de circunstancias.

Sería preciso mantener una gran capacidad de “feedback” administrativo (Kaufman, 1973) o de lo que otros llaman capacidad de “aprender a recibir señales” (BROWNE; WILDAVSKY, 1984) para poder mejorar y hacer más eficaz y eficiente el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en ese continuum ya mencionado.

Pero, buenos deseos a un lado, hemos de ser conscientes de que no sólo son ambiguos los objetivos, escasos los recursos o difíciles de evaluar los resultados de la acción administrativa, sino que complejidad y ambigüedad forman parte del paisaje. Tampoco parece que el aumento de recursos pueda resolver los problemas. En ocasiones simplemente puede significar la generación de una mayor demanda. En otros el esfuerzo es enorme sin llegar a ser significativo (por ejemplo, conseguir bajar el número de alumnos por clase de 30 a 25, cuando el cambio empezaría a ser significativo cuando se alcanzasen los 15 alumnos).

El estudio de la puesta en práctica de las políticas públicas, como el análisis en general de las mismas, puede permitirnos salvar esa distancia, a la que aludíamos, entre “política anunciada” y “política efectivamente realizada”, y esta puede ser una de las aportaciones de este tipo de estudios. Intentar trabajar en el espacio existente entre el “decir” y el “hacer”, entre los “proyectos” y las “realidades”, lo que, en definitiva, puede favorecer la siempre importante credibilidad de la política y de los poderes públicos.

Referências bibliográficas

- BARRET, S.; FUDGE, C. (eds.). *Policy and action*. Londres: Methuen, 1981.
- BLAU, P. M. Orientations towards clients in a Public Welfare Agency. In: KATZ; DANET (comps.). *Bureacracy and the public*. Nueva York, pp. 229-244, 1973.
- BROWNE, A.; WILDAVSKY, A. Implementation as exploration. In: PRESSMAN; WILDAVSKY, *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984. p. 232-256.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.; FERNANDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Civitas, 1980.

- HAM, C.; HILL, M. J. *The policy process in the modern capitalist state*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: *The new american political system*. Washington: American Enterprise Institute, 1978. pp. 87-124.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A.. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- KAUFMAN, H. *Administrative feedback: monitoring subordinates behaviour*. Washington: Brookings Institution, 1973.
- KINGDON, J. W. *Agendas. Alternatives and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.
- LINDBLOM, C.. The science of muddling through. In: *Public Administration Review*, n. 19, pp. 79-88, 1959.
- LIPSKY, M.. *Street-level bureaucracy*. Nueva York: Rusell-Sage, 1980.
- MAJONE, G. Modes of control and institutional learnings. In: *Guidance. Control and performance evaluation in the public sector*, n. 17, Papers from Center for Interdisciplinary Research, University of Bielefeld, 1981.
- MAJONE, G. e WILDAVSKY, A.. Implementation as evolution. In: Freeman, H. (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills: Sage, 1978. pp.103-117.
- MAYNTZ, R. *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- MAYNTZ, R. *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- MINTZBERG, H. *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Arjel, 1984.
- PETERS, B. G. *The politics of bureaucracy*. Londres: Longman, 1984.
- POLLITT, C. Measuring University Performance: Opening Higher Education to a new narrowness? In: *Public policies in higher education*. ECPR (workshop) abril, 1989, Paris, pp. 10-15.
- SABATIER, P. A. What can we learn from Implementation Research? In: KAUFMAN; MAJONE; OSTROM (eds.). *Guidance. control and evaluation in the public sector*. Berlín: De Gruyter, 1986. p. 313-325.
- SCHNEIDER, V. The structure of policy networks. Comunicación In: ECPR-JOINT WORKSHOPS SESSION. abril, 1987. Amsterdam. Mimeografado.
- WIRTH, W. Control in public administration. In: KAUFMAN; MAJONE; OSTROM (eds.). *Guidance. Control and evaluation in the public sector*. Berlin: De Gruyter, 1986. pp. 595-624.

Joan Subirats é doutor em Ciências Econômicas. Professor catedrático de Ciência Política e diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas e do Programa de Gestão Pública da Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha. Membro do Grupo Europeu de Administração Pública.

Texto originalmente publicado em: SUBIRATS, Joan. *El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de políticas públicas*. In: Análisis de políticas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.125-138, 1989.

Reprodução autorizada pelo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Espanha.