
Administració pública: política i burocràcia

PID_00251002

Juan Carlos del Río

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Estat i Administració pública	7
2. Estat i transformacions del model burocràtic	10
3. Weber i l'Administració pública	14
4. Relació entre política i Administració	20
4.1. El control polític de l'Administració	21
4.2. El control de la burocràcia sobre l'Administració	26
Exercicis d'autoavaluació	33
Solucionari	35
Bibliografia	36

Introducció

Aquest mòdul situa l'estudiant davant de la comprensió de la idea d'Estat partint del concepte mateix i s'endinsa en la realitat d'una Administració pública que fa una funció d'instrument vertebrador de les polítiques públiques.

Després de situar l'objecte d'estudi s'explica l'evolució dels aparells administratius fins al moment actual i s'indiquen les causes dels canvis experimentats i els seus efectes sobre els sistemes burocràtics.

Amb la revisió dels diferents enfocaments teòrics s'analitzen les característiques de la burocràcia i la seva funció en l'aparell administratiu. A continuació s'examina la relació entre política i Administració pública i es posa l'accent tant en el pretès domini polític de l'Administració com en l'anhelat control de la burocràcia sobre l'Administració. Unes estratègies de poder que l'alumne podrà detectar ben clarament amb els exemples exposats en el text.

Objectius

Després de l'estudi del mòdul l'alumne ha de ser capaç de:

- 1.** Comprendre el significat de l'Estat.
- 2.** Observar les relacions de poder i autoritat inserides en la funció de l'Estat.
- 3.** Advertir les transformacions experimentades per l'organització administrativa des del seu origen fins al moment actual.
- 4.** Entendre les diferents teories sobre el model burocràtic i les causes de les seves crítiques.
- 5.** Identificar la relació entre política i Administració.
- 6.** Descobrir els mecanismes d'intent de control polític sobre l'Administració.
- 7.** Detectar les diferents formes que empra la burocràcia en la seva pretensió de controlar l'Administració.

1. Estat i Administració pública

L'Estat és una organització juridicopolítica representada per una autoritat permanent i pública que domina, per l'interès general, un espai territorial tancat i les persones que hi viuen.

És una comunitat política estable que, dins d'unes fronteres espacials, reclama per a si mateixa el monopoli de la violència física legítima i regula la convivència del grup humà que engloba.

Podem dir que l'home com a ésser social està immers en un conjunt de relacions socials que han de ser dirigides, ordenades i integrades en la societat. Per a governar aquestes situacions és necessari el poder, en el sentit de capacitat d'obtenir obediència d'altres.

Definició de poder

Poder és la capacitat d'aconseguir que la conducta dels altres s'adapti a la voluntat pròpia de manera que, amb aquesta influència, altres individus o grups assumeixin les decisions de qui té aquest poder. És un atribut que atorga el dret que una persona mantingui una relació de superioritat sobre altres de subordinades. Una capacitat d'obtenir obediència que es deu a l'exercici de la coerció, la persuasió i la retribució.

Entenem el poder coercitiu com la capacitat d'obtenir obediència per la privació o l'amenaça de privació, de la vida, la integritat, la llibertat o les possessions, per mitjà de la força. La relació més típica de poder coercitiu és la que es produeix entre l'Estat i els individus en la mesura que l'Estat intenta posseir el monopoli de la coerció en una societat amb la pretensió de constituir-se en el poder sobirà d'aquesta.

D'aquesta manera, l'Estat modern és un forma de poder polític, de caràcter territorial, que pretén monopolitzar el poder de coerció i regulació institucionalitzant-se com a poder sobirà mitjançant un ordenament jurídic.

En l'Estat l'autoritat és un recurs del poder institucionalitzat que s'uneix al concepte d'ordre i al sentiment d'obligació d'obediència que permet no invertir esforços en la persuasió ni recórrer a la força. És a dir, gràcies a la idea d'ordre i obligació no és necessari recórrer a la força, en principi. Quan el poder exercit sobrepasa el límit de l'acceptable esdevé autoritarisme.

L'Estat s'organitza territorialment per a desenvolupar davant de la societat les seves competències. La descentralització és una variant d'organització territorial de l'Estat en què els governs local, regional o autonòmic (cas espanyol) gaudeixen de certa autonomia per a decidir i gestionar en determinades matè-

ries. En aquest cas, l'Estat, per mitjà de la descentralització, transfereix recursos i poder a aquests ens territorials i es reserva cert control o tutela sobre aquests. Els governs locals, regionals o autonòmics per a poder dur a terme la funció encomanada per l'Estat es doten de la seva pròpia administració, òrgans polítics i àmplies competències executives i legislatives.

El terme govern designa tant els mecanismes pels quals es duu a terme la direcció pública de la col·lectivitat social com l'aparell que fa possible aquesta direcció. Al·ludeix tant al mode d'organització global en un Estat o règim polític, com a l'acció d'elaboració de les polítiques públiques o a l'organització institucional en què resideix l'autoritat formal de l'Estat.

En els estats contemporanis les organitzacions que estan al servei del poder públic estenen les seves actuacions a tota la societat i desenvolupen de ple dret aquest poder davant d'individus i altres organitzacions, amb tot el que això implica de capacitat de pressió sobre tots dos. Aquestes organitzacions les anomenem administracions públiques i, com a elements que són de l'Estat, en representen una concreció.

L'Administració pública és l'estructura del poder executiu que té la missió de coordinar i implementar les polítiques públiques. En la pràctica no es limita a la mera gestió neutral del decidit pel govern i el parlament sinó que són òrgans amb suposat marge per a incloure preferències ideològiques i càlculs d'oportunitats en les seves decisions.

Com s'ha assenyalat l'Estat és una organització dotada d'autoritat permanent i pública que transmet a les administracions que el representen en el territori. Cal assenyalat que si bé hi ha molts tipus d'autoritats públiques i molt diferents entre si, totes presenten dues dimensions comunes:

- 1) Tenen capacitat de representació col·lectiva. Per a obtenir aquesta capacitat de caràcter públic no és necessari que les autoritats siguin triades democràticament, ja que només fa falta que siguin les que s'encarreguen d'administrar la comunitat. Un exemple, el Govern de Corea del Nord.
- 2) Exerceixen un poder propi. No poden ser un mer intermediari sinó que han de tenir certa potestat. Per exemple, l'empresa encarregada de la neteja dels carrers d'un municipi no genera polítiques públiques. En canvi la Comissió Nacional del Mercat de Valors sí que en genera i actua en un àmbit molt concret com és la Borsa espanyola.

Autoritat pública

L'autoritat pública és un organisme que concedeix i administra els béns col·lectius i que per a això necessita un procediment específic d'opcions, d'autoritat pròpia i actuar per mitjà d'un aparell organitzat. Aquest aparell organitzat és l'Administració pública.

L'autoritat pública en la seva gestió interna de l'Administració mobilitza els seus recursos propis amb la intenció de transformar-los en productes com textos reglamentaris (ministeri), ajuda a persones (servei d'assistència social), elaboració de certificats administratius (per exemple, l'asfaltatge de carreteres entre pobles), etc.

En l'ús d'aquests recursos interns l'autoritat pública és considerada responsable de la seva eficàcia. De manera que ha d'assegurar una relació correcta entre mitjans consumits i els resultats que es volen obtenir. En aquest sentit, igual que en una empresa privada, l'activitat d'una Administració pública es regeix per paràmetres de productivitat, costos i eficàcia.

2. Estat i transformacions del model burocràtic

A partir del segle passat es va anar desenvolupant en les societats avançades una complexa organització administrativa que hauria de tenir una burocràcia racionalitzada i funcionar segons els principis normalitzats de coordinació, desconcentració i jerarquia. Aquest últim principi, la jerarquia, és el que permet fer compatible l'estructura i el funcionament administratiu en la democràcia. Això és així perquè la responsabilitat última de la gestió pública recau en els caps superiors de cada departament, els quals són controlats pel govern.

Burocràcia

El terme burocràcia és ambigu i s'utilitza per a referir-se a diferents aspectes relacionats amb l'Administració pública i el grau d'eficàcia, a l'organització com a tal, al govern dels funcionaris, etc.

Com assenyalava Panebianco (1988), en el seu origen els aparells administratius eren petits nuclis de servidors domèstics del príncep que amb l'aparició de l'absolutisme s'estenen i es potencien; la concentració de poder a les mans dels sobirans és el motiu de la creació i posterior propagació dels aparells administratius públics. Les burocràcies civils o aparells administratius sorgeixen per a optimitzar la pressió fiscal sobre la població davant de la necessitat de fer front al cost de les guerres europees. Es passa d'un personal administratiu que exercia de servidor del príncep a un altre amb una funció recaptadora per a pagar les guerres de la monarquia. Les burocràcies públiques es converteixen en el principal instrument pel qual a l'Europa continental es forja l'Estat modern. Un Estat que s'afirma sobre les restes de la societat medieval.

El procés d'afirmació de la burocràcia comença al llarg de la decadència de la societat medieval i aferma la seva posició en l'Administració en l'època tardana de l'absolutisme. Aquest procés es complementa amb les revolucions nacionals del segle XIX i la democratització dels sistemes polítics europeus, i el període que va des del liberalisme fins als nostres dies és el moment en el qual l'Administració sofreix les principals transformacions. Això és normal, ja que és a l'Administració pública que correspon complir les finalitats de l'Estat, que són les que en aquest període han canviat més. Hem passat de servidors del príncep a recaptadors del monarca i d'aquests, a servidors de l'Estat.

Panebianco distingeix tres fases diferents en el desenvolupament de les burocràcies modernes:

1) **L'època absolutista:** sorgeixen i s'apuntalen les burocràcies com a cossos de funcionaris assalariats ordenats jeràrquicament.

2) **El període liberal:** es constitueixen els règims oligàrquics liberals en els quals el poder és a les mans d'un reduït grup de persones que pertanyen a una mateixa classe social; el sufragi és limitat i està basat en propietats, riquesa o tributació. Per exemple, la població blanca amb terres o poder adquisitiu als EUA, els més grans de vint-i-cinc anys que paguessin impostos a la França de 1789, etc. En aquesta època es mantenen les burocràcies públiques nascudes

dels antics règims, si bé en el marc de l'Estat de dret acaten les normes del sistema de dret positiu, com a constitucional i administratiu. En aquest moment els sistemes administratius evolucionen cap a la centralització jeràrquica i es passa d'una burocràcia que durant l'antic règim depenia del caprici del monarca a una burocràcia l'activitat de la qual està regulada per normes.

3) La **democràcia de masses**: es conserven els aspectes principals de l'estructura burocràtica heretada de l'absolutisme i dels règims liberals, però ara assumeix nous encàrrecs que s'afegeixen als que ja exercia. Si en el període absolutista els funcionaris eren servidors del sobirà i en la fase liberal van passar a considerar-se servidors de l'Estat, ara són considerats funcionaris públics al servei d'unes administracions polítiques que sorgeixen més o menys directament de la sobirania popular. En aquest moment ens trobem amb uns funcionaris que exerceixen de servidors del govern en nom de la comunitat.

S'ha passat d'un Estat que enrobusteix les seves estructures administratives per a l'exercici del poder, a un Estat prestador de serveis al conjunt de la població, i finalment s'arriba a un Estat programador de tota l'economia de manera directa o indirecta.

En l'època de les democràcies de masses amb sufragi universal la burocràcia dels ministeris continua essent un element fonamental en els sistemes administratius estatals. No obstant això, ara apareixen noves estructures burocràtiques i les existents pateixen grans transformacions, sobretot al llarg del segle XX i, especialment, després de la Segona Guerra Mundial.

Els processos polítics i econòmics del segle XX donen un important impuls tant quantitatiu com qualitatiu als òrgans administratius existents fins a aquest moment. Una transformació deguda a la intervenció massiva de l'Estat en els processos econòmics i al desenvolupament de l'estat del benestar. Com a conseqüència apareixen múltiples estructures que permeten la implantació de l'estat de benestar alhora que propicien noves formes d'intervenció i de gestió.

Estat del benestar

El desenvolupament de les polítiques públiques està històricament lligat a l'auge de l'estat de benestar de manera que la seva aparició va implicar el desenvolupament d'una àmplia gamma de polítiques dirigides des de l'Estat que van provocar la necessitat de crear més i nous aparells administratius per a portar a la pràctica aquestes polítiques. Tot això va donar lloc a canvis en la pròpia naturalesa de l'Estat i l'aparició de noves relacions en el si de l'Administració.

Les administracions públiques assumeixen noves tasques i, en gran manera, les noves agències que es creen sorgeixen per a complir aquestes noves funcions. A això cal afegir que les antigues unitats administratives amplien les seves pròpies competències i així es fan més complexes i modifiquen les seves relacions amb l'exterior.

Ara, la nova Administració es troba en una contínua interacció amb la societat i a més de rebre'n permanents demandes també influeix sobre la mateixa societat en utilitzar la seva organització com a instrument de política econòmica i social. Hem passat d'una Administració dedicada a l'exercici del poder a una Administració que ofereix serveis a la comunitat, a una Administració que, a més, intervé en la societat. Davant d'un Estat inspirat en la justícia social i, per tant, en una distribució dels béns més justa es configura una Administració reguladora del sistema social. Una burocràcia preocupada per un repartiment equitatiu dels béns socials.

Així, veiem com les organitzacions administratives han sofert canvis: en l'àmbit funcional a causa del fet que les finalitats de l'Estat són diferents en passar aquest de l'exercici del poder a la prestació de serveis i a programador de l'economia; en l'aspecte orgànic a causa d'una més gran diversificació que dona lloc a un augment del nombre de ministeris, corporacions públiques, organismes autònoms, etc.; i, des del punt de vista del personal, perquè es passa d'un Estat nodrit de classes mitjanes a una Administració pública a la qual poden accedir diferents classes socials.

Aquest creixement del sector públic també va anar acompanyat d'importants canvis en la morfologia (forma i estructura) dels aparells administratius:

- Modificació de l'estructura de l'ocupació pública. D'una banda, a la tradicional burocràcia dels ministeris, integrada per funcionaris i empleats, s'hi han incorporat nous professionals; l'aspecte tecnicoprofessional, que abans era minoritari, ara és el majoritari en la funció pública. D'altra banda, s'ha incrementat la taxa d'empleats dependents de l'Estat. Ara tenim més i noves ocupacions públiques.
- Ampliació del nombre d'agències públiques especials, diferenciades i apartades de les organitzacions ministerials dels segles XVIII i XIX, de manera que a partir d'ara en cap país occidental els ministeris són l'organització predominant en el sistema administratiu. A causa de la descentralització de l'Estat el pes de l'Administració estatal és quantitativament menor que el de la resta d'administracions públiques.
- Transformació de les agències preexistents; els ministeris han augmentat en nombre, s'han fet més grans i la seva estructura interna resulta més complexa. Una situació que ha propiciat la incorporació de tècnics amb capacitats diferents de les que tenien els tradicionals administradors generalistes. Ara a l'Administració podem trobar-hi economistes, estadístics, sociòlegs, etc.
- Ampliació de la relació de la burocràcia pública amb grups organitzats privats; es produeix un important increment de l'associacionisme privat la intenció del qual és pressionar l'Estat.

Aquestes transformacions dels sistemes burocràtics han donat lloc als següents efectes:

- Un augment en la divisió dels sistemes administratius, de manera que s'allunyen d'aquell aspecte de macrosistemes organitzatius relativament compactes del passat (els antics ministeris).
- Un augment de la grandària dels sistemes burocràtics en ampliar-se el nombre dels que en depenen. L'Administració pública, en prestar més i nous serveis, provoca que també augmenti l'aparell administratiu que els serveix.
- Un augment de la complexitat dels sistemes burocràtics en complicar-se les línies d'autoritat i augmentar la diferenciació estructural. Com que hi ha més departaments, també augmenta el nombre de responsables de cadascun.
- Un augment de l'heterogeneïtat en augmentar els diferents tipus d'entitats administratives. Apareixen diferents classes de departaments encarregats de diferents coses.
- Un augment de la competència interburocràtica entre ministeris, entre oficines de la mateixa agència, etc., en la distribució del pressupost estatal. Hi ha més administracions que necessiten recursos per a funcionar i que, per tant, competeixen per l'accés a aquests recursos.
- Pèrdua de la força jerarquicoautoritària de l'Administració a causa de la sindicalització de l'ocupació pública. Amb la sindicació dels funcionaris les relacions internes de l'organització burocràtica basades en la força jerarquicoautoritària típica de les burocràcies clàssiques perd potència. Ara els sindicats esdevenen un contrapoder de l'autoritat deguda a la jerarquia i les relacions internes es transformen en relacions de poder recíproc i de contractació entre els diferents nivells burocràtics i jeràrquics en què continua dividida formalment l'Administració. La contractació col·lectiva en l'Administració pública va comportar la disminució de la pressió deguda a la disciplina burocràtica i la pèrdua de la força dels dispositius jeràrquics com a reguladors de l'activitat administrativa.

Totes aquestes transformacions provoquen canvis en unes administracions públiques en les quals els funcionaris passen de dedicar-se fonamentalment a l'aplicació de la llei i en què els controls de legalitat i conformitat dels actes a aquestes normes era el més important, a una burocràcia pública compromesa amb els programes de finalitats en què el resultat és més rellevant que l'adequació a les lleis i en què la burocràcia, en les moltes i contínues relacions amb grups de clients i associacions externes, exerceix una tasca de mediació.

3. Weber i l'Administració pública

Panbianco (1988) assenyala que per a comprendre la teoria de Max Weber sobre la burocràcia és necessari observar que per al sociòleg alemany poder i Administració estan íntimament lligats. L'existència d'un aparell administratiu està relacionada amb la presència de relacions de poder. L'aparell administratiu es fonamentaria en el poder racional-legal, que el dota de legitimitat.

Per a Panbianco, el model de Weber distingeix la burocràcia com a concepte general i com a tipus ideal. Com a idea general relaciona burocràcia amb funcionaris i com a tipus ideal relaciona burocràcia amb Estat modern i capitalisme:

a) Com a **concepte general** significa administració per part de funcionaris en què la burocràcia no està associada únicament a l'existència d'un poder racional-legal ni tampoc no és considerada un fenomen exclusivament modern. En aquest sentit, Weber assenyala l'existència de burocràcies fins i tot en antics imperis com el de la Xina, l'antic Egipte o l'Imperi Romà.

b) Com a **tipus ideal** observa la burocràcia com a aparell administratiu racional-legal. En aquest cas, Weber lliga la seva existència al naixement i al desenvolupament de l'Estat i del capitalisme modern i es refereix exclusivament a la burocràcia moderna. Segons Weber, els desenvolupaments polítics i econòmics de l'Europa moderna són els que han portat a les seves màximes conseqüències la racionalització del món occidental. Una racionalització que s'observa en l'afirmació i el continu creixement dels sistemes de domini racional-legals en les diferents esferes de la societat.

Per a entendre el concepte de burocràcia de Weber és necessari considerar prèviament les característiques de la burocràcia racional-legal:

- En primer lloc, la burocràcia racional-legal es basa en l'existència d'un sistema de regles generals que relacionen de la mateixa manera els posseïdors del poder o caps de l'organització, l'aparell administratiu o buròcrates i aquells sobre els quals s'exerceix el poder o comunitat. En aquest sentit, les regles són iguals per a tots i la legitimitat del mandat depèn del fet que el mandat mateix no sobrepassi els límits establerts en les regles i es faci conforme als procediments legalment establerts. L'organització respon al doble criteri de la racionalitat organitzada per les lleis i els reglaments.
- La segona característica és la seva organització jeràrquica i monocràtica en què les diferents posicions en la cadena de comandament estan ocupades per particulars i no per estructures col·legiades. És a dir, les prefectures estan ben definides, tenen un cap únic i els funcionaris estan jurídicament subordinats a la seva voluntat.

- La tercera característica és que disposa d'un sistema de divisió del treball formalitzat en què les tasques s'han individualitzat i distribuït metòdicament. D'aquesta manera, tots els funcionaris saben el que han de fer.
- En quart lloc, en la burocràcia racional-legal els procediments administratius estan estandarditzats i segueixen un model o patró. És a dir, els funcionaris no poden fer el que se'ls acudeixi.
- En cinquè lloc, destaca el fet que el reclutament dels funcionaris es produeix per mitjà de concursos lliures que n'assegurin l'aptitud i competència. Així doncs, per a ser funcionari és necessari superar unes proves a les quals s'accedeix lliurement.
- Una altra característica és que hi ha separació entre llocs i persones i la disciplina del lloc. Hi ha una jerarquia funcional segons la qual les tasques de caràcter més elevat són fetes per les persones situades a la cúspide de l'escala jeràrquica i les tasques que fan les persones en llocs inferiors són inspeccionades pels seus superiors.
- En setè lloc, l'exercici de les funcions administratives es duu a terme sobre bases continuades, per la qual cosa els funcionaris tenen garantida la seva continuïtat en el lloc d'acord amb la llei.
- Finalment, hi ha el principi d'oficialitat dels actes administratius.

Per a Panebianco, a més d'aquestes característiques estructurals del que és una burocràcia racional-legal, Max Weber n'afegeix unes altres de comportament i que entren en la definició del tipus ideal. La més important d'aquestes és la despersonalització de l'actitud del funcionari, és a dir, que les obligacions i les expectatives del paper del funcionari li imposen actuar d'igual manera davant de qualsevol persona que es trobi en una mateixa situació.

Weber (1993) assenyala que perquè es desenvolupi la burocràcia en el món occidental modern s'han de donar una sèrie de condicions socials i econòmiques històriques:

- La primera és la consolidació d'una economia monetària a causa de la confirmació del capitalisme com a sistema de producció dominant. Una economia monetària que estableix els sistemes administratius en passar dels pagaments en espècie de l'administració patrimonial als pagaments en diners dels funcionaris. D'aquesta manera, el capitalisme dona lloc a una economia monetària que estableix la burocràcia mitjançant l'establiment d'un salari.
- La segona és que la burocràcia no es dona en una organització qualsevol sinó que ha de ser una estructura orgànica de grans dimensions. Un desenvolupament que no és només quantitatiu o intensiu sinó també qualitatiu de les tasques administratives de l'Estat i en què les feines que ha de fer l'organització es compliquen. És el moment en el qual neixen els exèrcits permanents, es milloren les tècniques de transport i de comunicació, etc., i amb això s'amplia el radi d'acció de l'Estat. A més, el desenvolupament del capitalisme també multiplica les demandes que els diferents grups plantegen a l'Estat i és així que es multipliquen les tasques administratives esta-

tals. La burocràcia, doncs, apareix en organitzacions complexes en què es fan activitats complexes.

- Una altra condició perquè existeixi una veritable burocràcia és que hi hagi una concentració dels mitjans materials en les mans dels qui tenen el poder, que són els caps de l'organització, de manera que l'Estat monopolitzi la propietat d'aquests mitjans.
- També resulta indispensable l'anivellació de les diferències econòmiques i socials perquè es compleixin les funcions burocràtiques. És a dir, el procés de democratització que proporciona una igualtat jurídica i formal als ciutadans enfront de la llei obre l'accés a l'Administració a qualsevol persona que sigui competent i la pressió cap a la igualtat en l'àmbit econòmic i social que genera la democratització política reforça la burocratització en l'àmbit estatal.
- Com a última condició, Weber esmenta la superioritat tècnica de la burocràcia davant de la resta de formes de l'Administració.

Segons Weber només quan es donen totes aquestes condicions (salari en funcionaris, organització complexa, monopoli de mitjans, accés democràtic a la funció pública i superioritat tècnica) pot existir una burocràcia que serà una organització tècnicament superior respecte a les formes orgàniques anteriors, les basades en vincles feudals de lleialtat i vassallatge. Per a Weber només en les societats desenvolupades pot existir una veritable burocràcia.

Després de definir les característiques que per a Weber té la burocràcia i també les condicions que n'expliquen l'expansió, cal assenyalar els problemes que, segons Weber, es donen en les relacions entre burocràcia i poder polític. Panebianco estableix que Weber parteix de tres pressupòsits respecte a aquestes relacions:

- El primer és que si més no formalment en la separació entre política i Administració la burocràcia està subordinada a una autoritat extraburocràtica o no burocràtica com pot ser l'estatal, l'empresarial, el líder del partit o el líder sindical.
- El segon pressupòsit és que si bé l'existència de la burocràcia és imprescindible en la societat moderna no ho és prou perquè tingui un poder autònom ni exerceixi un paper dominant.
- El tercer és el caràcter tant ambigu com contradictori que s'estableix entre democràcia i burocràcia, en què si bé el procés democràtic dona lloc a la consolidació de la burocràcia (pas de servidors del sobirà a servidors de l'Estat, increment del component tecnicoprofessional, augment del nombre de personal, sindicalització, etc.), resulta que aquesta mateixa democràcia rebutja el poder en les mans dels buròcrates.

A partir d'aquests pressupòsits (subordinació a autoritat no burocràtica, inexistència de poder autònom i contradicció entre burocràcia i democràcia), Weber assenyala que la burocràcia es troba normalment en una situació avantatjosa davant dels posseïdors legítims del poder (els polítics). Aquesta posició

d'avantatge de la burocràcia és deguda als seus superiors coneixements tècnics en l'àmbit de l'Administració i a l'opacitat dels processos de presa de decisions burocràtiques, en què es tendeix a envoltar de secret la seva activitat per augmentar així la seva superioritat.

Podem dir, doncs, que per a Weber el model burocràtic és aquell tipus ideal en què es maximitza l'eficiència de l'organització gràcies a l'existència de regles generals i abstractes, procediments estandarditzats, divisió racional del treball, jerarquia i despersonalització de l'actitud del funcionari. I en què els seus membres gaudeixen de continuïtat per haver estat reclutats per mèrit i capacitat a partir de concursos competitius.

Per tot això, la burocràcia és considerada tècnicament competent i aquest fet que és la garantia de la seva eficàcia. Una estructura burocràtica en la qual s'estableix una clara diferenciació entre la cúpula que pren decisions i el nucli d'operacions, per la qual l'administració burocràtica treballaria d'una manera cega o indiferent mitjançant un procediment normalitzat per aconseguir el compliment dels objectius establerts pels decisors. D'aquesta manera, la formulació d'estratègies queda clarament diferenciada de la seva aplicació.

Per a Weber el model burocràtic ideal consta d'una fase exclusivament política que culmina amb la decisió i d'una fase estrictament tecnoadministrativa que consisteix en l'execució exacta del decidit pels polítics. D'aquesta manera, resulta que els errors en les polítiques són deguts a fallades en la seva fase de formulació, cas en el qual els polítics en són els responsables, o a fallades per l'actuació ineficaç, cas en el qual els responsables en són els buròcrates.

Aquest plantejament es basa en el supòsit que els decisors disposen de tota la informació necessària i que l'entorn és prou estable perquè no sigui necessària una reformulació de la decisió al llarg del procés d'implementació. No obstant això, aquesta doble condició (decisors que disposen de tota la informació i entorn estable) equival a una estructura burocràtica molt poc capaç d'adaptar-se al canvi.

Com indica Subirats (1992), unes estructures burocràtiques concebudes d'aquesta manera necessiten un fort control tant intern com extern que impedeixi desviacions o incompliments del que ha de ser la simple execució. Aquest tipus de control pretén l'establiment de coherència entre objectius, procediments i resultats de l'acció administrativa.

Com s'ha indicat abans, per a Weber la burocràcia és la forma d'autoritat més racional en què la regla actua com el principi legítim de major obligació i el buròcrata actua amb neutralitat, sense que els seus propis valors afectin el

resultat de les seves accions. Tanmateix, la realitat s'allunya d'aquest model i la burocràcia apareix implicada en els processos tant si es tracta dels alts nivells funcionaris com si parlem dels escalafons més baixos de l'Administració.

Panbianco indica que a causa de totes aquestes disfuncions, al model burocràtic de Weber s'hi han anat incorporant altres models anomenats neoburocràtics i que registren els canvis experimentats com per exemple:

- l'augment del pes dels tècnics especialistes,
- l'evolució del personal consultiu,
- el sorgiment de formes desconegudes de divisió del treball burocràtic i
- la complicació de les línies d'autoritat amb l'aparició de sistemes de control horitzontals que s'agreguen als tradicionals sistemes de control jeràrquic piramidal i fins i tot els substitueixen.

En ocasions, aquests canvis han alterat de tal manera les antigues organitzacions burocràtiques que han fet que es parlés d'una fase postburocràtica del desenvolupament de les organitzacions.

Crítiques al model de Weber

El model burocràtic de Weber ha estat àmpliament criticat per diferent autors com Kliksberg (1979), que dubta de la suposada superioritat tècnica de la burocràcia respecte a altres formes d'organització, ja que la burocratització malgasta els recursos humans sotmetent-los a un baix rendiment i rutinització, alhora que provoca un clima autorepressiu i opressiu que dona lloc a gran tensió social; Veblen (1972), que assenyala una espècie d'incapacitat professional provocada per l'aplicació de les regles de la burocràcia en situacions canviants i crítica, així, la falta d'adaptació del model weberian als canvis; Dewey, que indica l'existència de preferències, antipaties i discriminacions en l'organització burocràtica que donen lloc a una mena de psicosis produïda per la mateixa organització i el caràcter de les seves tasques, amb la qual cosa assenyala conflictes de comportament en l'organització; i Merton (1967), que parla de disfuncions de la burocràcia per als casos en què l'aplicació de les regles que regeixen l'organització burocràtica dona lloc a finalitats diferents i fins i tot contradictòries respecte a les perseguides. Per a Merton aquesta distorsió és deguda a l'aplicació de les regles burocràtiques.

A més d'aquestes crítiques cal assenyalar que el model de Weber es refereix a la burocràcia d'una organització determinada, la de l'Estat, i el que no preveu el model de Weber és la complexitat de relacions que es produeixen entre les organitzacions de diferent tipus que hi ha dins de l'Estat contemporani.

En el tipus ideal de Weber no es considera l'organització territorial de l'Estat, no es té en compte la sèrie d'organitzacions separades de l'Estat central ni la multiplicitat de situacions en què poden trobar-se les empreses públiques. Per això, tot i que és una gran aportació al coneixement de la burocràcia, no serveix per a resoldre els problemes actuals, ja que és un model que no està pensat per als nostres temps.

Una altra crítica és que tampoc no pot afirmar-se que actualment en les societats occidentals avançades hi hagi un únic titular del poder polític, ni que sigui perfectament distingible el buròcrata del polític, ni una activitat administrativa d'una de política. I tampoc les relacions dels buròcrates amb la societat de la qual provenen no són relacions de comandament per part de l'Administració sinó de consulta, consens i col·laboració.

Alguns dels crítics del model també ressalten la contradicció entre democràcia i burocràcia, i també la seva rigidesa i incapacitat d'adaptació als entorns canviants que obliguen a plantejar nous models alternatius d'organització.

D'aquesta manera, els projectes de modernització administrativa que s'assagen en la majoria dels països occidentals tenen com a punt de partida la insatisfacció per la ineficàcia burocràtica i pretenen superar-la tot establint un nou paradigma administratiu en què les idees d'eficàcia, competència, mercat, receptivitat i servei als ciutadans substitueixin

els rígids formalismes d'una burocràcia creada per a administrar potestats que fan del compliment de les normes un fi en si mateix, però no un servei.

4. Relació entre política i Administració

Qualsevol Administració pública pel simple fet de ser-ho intervé en el poder polític. A mesura que s'ascendeix cap als nivells més elevats de la jerarquia administrativa la decisió és més política i menys administrativa, mentre que la situació s'inverteix a mesura que descendim cap als nivells inferiors de l'Administració.

Aquesta interdependència entre política i Administració fa que, en determinats àmbits, polítics i administradors no estiguin clarament diferenciats, malgrat que abasten elements diferents. A tot això cal afegir que en correspondre a l'Administració pública l'elaboració i execució de les decisions de les instàncies polítiques de cada nivell administratiu, resulta delicada la línia que distingeix entre decisions polítiques i administratives.

L'Administració pública és un sistema de poder adaptat a les circumstàncies en la societat en què es troba i tret del supòsit d'una revolució violenta que transformi tota la societat podem observar dos episodis en les relacions entre política i Administració.

Al principi, la ideologia política dominant imposa les seves condicions a l'Administració i es produeixen importants canvis. Es renoven els alts càrrecs i s'assenyala que es produiran grans modificacions en la gestió dels assumptes públics. Però si la situació no és de revolució sinó de reforma aquesta situació inicial no es manté gaire temps a causa de la resistència de l'Administració als canvis profunds. El resultat és el manteniment i supervivència de l'Administració pública malgrat les ideologies polítiques de diferent signe que se succeeixen en el poder. Un exemple és quan es produeix un canvi de poder polític en una administració local i de manera ràpida (setmanes o pocs mesos) es procedeix al cessament o remoció dels anteriors alts càrrecs, però quan el que es pretén és dur a terme una reforma en profunditat del funcionament de l'Administració, aquesta és més lenta (mesos o anys) o no es produeix davant de les reticències i obstacles de la mateixa Administració.

En aquesta situació de reforma, que no pas de revolució, el canvi en el poder polític i, per tant, d'ideologia, produeix transformacions menors. Unes transformacions que solen desembocar en l'ampliació o disminució del sector públic d'acord amb una ideologia política determinada. Certes ideologies propugnen una menor intervenció de l'Administració en la comunitat mentre que altres són més partidàries de l'ús de la iniciativa pública com a instrument de transformació social, cosa que comporta l'expansió de l'Administració pública.

De tot això resulta que els funcionaris poden conviure i han de conviure amb les diferents tendències polítiques que se succeeixen en el poder i que intervenen amb major o menor mesura en la societat segons la ideologia política del partit que governa.

4.1. El control polític de l'Administració

Abans que Max Weber a Europa i Woodrow Wilson a Estats Units possessin les bases del model tradicional d'Administració pública, el problema de la relació entre política i Administració i del control de l'Administració per la política ja estava plantejat.

En la doctrina liberal la capacitat d'actuació dels funcionaris públics s'ajustava a les normes de l'estat de dret, unes normes que regien el funcionament de la societat. Així, l'Administració era fàcilment controlable mitjançant normes o reglaments jurídics que establien el límit entre el que podia o no podia fer, i en tipificava les possibles maneres d'actuar. Amb això, l'Administració pública quedava subordinada al poder polític i controlada per aquest. Una Administració que no pensava i que no tenia poder discrecional. En l'estat liberal el funcionari obeïa el que li deia el polític i prou, i en cas de no fer-ho infringia les normes i per tant havia de ser sancionat.

La separació entre Administració i política situava, d'una banda, l'Administració fora del camp del «polític» i, d'una altra, diferenciava entre tasques administratives i polítiques i també els aparells que s'encarregaven de dur-les a terme. Una cosa era la política i una altra de diferent, l'Administració; també eren diferents les estructures respectives.

Segons Román (2001), per a Weber dins de l'Administració podies ser funcionari o polític, obeir o ser obeït, controlar o ser controlat, dirigir o ser dirigit. D'aquesta manera, el control polític de l'Administració no necessitava nivells intermedis de personal que canalitzessin les ordres polítiques per les vies administratives. Els plans d'acció es convertien en acció i només el polític era responsable, ja que era l'únic que en la seva tasca utilitzava valors, judicis i ideologies. La distinció entre política i Administració implicava atorgar un paper exclusivament executiu a les burocràcies públiques. En aquest sentit, els funcionaris només executen les ordres que els donen els polítics.

Una altra idea liberal que també situava l'Administració en un pla subordinat respecte al poder polític era la del govern representatiu, en què l'Administració quedava sotmesa a la sobirania nacional, que rau en el Parlament. D'aquesta manera, l'Administració se sotmetia a la institució on residia la sobirania de la nació. Una institució dirigida per polítics.

A aquesta manera d'entendre una Administració subordinada i separada del poder polític, s'hi afegeix la idea de neutralitat política. Com assenyala Román, l'increment de les tasques en l'estat liberal i l'exigència cada vegada més

gran d'una burocràcia amb uns coneixements tècnics adequats d'acord amb l'increment en la complexitat d'aquests treballs dona lloc a la necessitat d'una Administració professionalitzada, permanent i protegida dels canvis polítics. Una Administració que des del punt de vista polític ha de ser neutral i, per tant, seguir les ordres polítiques amb independència d'aquestes ordres i dels qui siguin els legítims titulars del poder, per la qual cosa la seva actuació era tècnica i no política. És a dir, una burocràcia articulada d'acord amb la separació de poders i la idea del govern representatiu.

D'aquesta manera, el creixement de l'Estat va comportar un revulsiu reformista dins de l'Administració que va provocar la formació d'un cos de professionals separat i protegit de les accions dels polítics. Dins d'aquesta reforma existia la idea de la neutralitat política dels buròcrates, d'una Administració separada del poder polític alhora que subordinada a aquest. Una reforma que no es va dur a terme fins a finals del segle XIX.

En aquest moment la neutralitat política era entesa com:

a) L'absència dels buròcrates en el procés de construcció de les polítiques públiques; les mateixes institucions polítiques eren les responsables de la seva elaboració. D'aquesta manera, els funcionaris només executen decisions i no poden participar en el procés polític d'assignació de recursos que es produeix dins de l'Administració quan s'elaboren plans d'acció destinats a la formulació de polítiques públiques.

b) La no-intervenció dels buròcrates en activitats partidistes, per la qual cosa no poden participar en partits polítics al marge de l'Administració.

D'aquesta manera, se substituïa l'Administració del *spoils system* per una Administració de professionals. Es va passar d'un sistema corrupte de cessanties, en què es distribuïen tasques administratives als seguidors del partit, a una estructura administrativa al marge de la política i que per això es creia que estava allunyada de la corrupció.

Tanmateix, aquesta visió de neutralitat política va quedar totalment trastocada en primer lloc per l'aparició de la democràcia representativa i l'increment de les accions de l'Estat. En el primer cas es crea un espai de lliure disposició en el qual els polítics triats a les urnes poden designar càrrecs polítics no representatius sobre la base de la confiança política i delegar-hi la representació. En el segon cas, aquell desenvolupament de les activitats estatals es produeix després de la Segona Guerra Mundial, moment en què l'Administració es veu obligada a intervenir en l'àmbit polític, la qual cosa dona lloc al fet que funcionaris de més rang en l'Administració abandonin la seva pretesa neutralitat.

Ara la burocràcia és un entre els diversos participants en el procés d'elaboració de les polítiques públiques. Una burocràcia que no està al marge de la política ni subordinada al seu poder sinó que, almenys, en els llocs alts es fon amb els òrgans polítics existents a l'Administració.

A partir d'aquest moment, la neutralitat política entenia que la no-intervenció en el procés d'elaboració de les polítiques públiques i la no-participació en accions partidistes es limitava a la no-actuació dels buròcrates en les activitats polítiques que tenen lloc al marge de l'Administració i són protagonitzades pels partits. És a dir, a una burocràcia no partidista.

Si en l'etapa liberal el caràcter tècnic i purament executiu de la burocràcia es basava en l'homogeneïtat política i l'harmonia d'interessos entre la classe política burgesa i els alts funcionaris i si també es mantenia que una burocràcia vinculada a les disposicions legals no tenia autonomia suficient en la presa de decisions per a desenvolupar un paper políticament significatiu, amb l'arribada de la democràcia de masses tot canvia.

Ara, com assenyala Lipset (1950), es descobreix que les burocràcies tenen grans recursos per a boicotejar i fer fracassar els programes de govern que les inquieten o simplement que no comparteixen. També s'observa que, a causa de la creixent intervenció estatal en l'economia, la burocràcia assumeix tasques de mediació entre l'Estat i els grups d'interès. Unes tasques que per la seva naturalesa generen un gran increment de l'autonomia i la discrecionalitat, que proporcionen a la burocràcia un poder autònom de presa de decisions que desafia la idea de neutralitat política. Amb la democràcia de masses la burocràcia guanya poder enfront de la classe política.

La ficció de la separació entre política i Administració i, per tant, la idea del caràcter simplement executiu de la burocràcia va perdre la seva raó de ser amb el trànsit dels règims oligàrquics liberals als règims de democràcia de masses. No obstant això, és possible observar el caràcter ambigu i contradictori de les burocràcies públiques en els règims democràtics, en què estan subjectes al principi de neutralitat política pel qual han de complir les indicacions de les autoritats legítimes, siguin aquestes les que siguin, alhora que per a desplegar la seva activitat administrativa requereixen cert nivell de discrecionalitat.

Actualment, a l'hora d'observar el control polític sobre l'Administració podem distingir tres supòsits:

- 1) El primer són aquells sistemes en l'Administració que no tenen un espai de lliure designació en el qual els polítics puguin fer nomenaments polítics. En aquest cas, la carrera administrativa arriba als llocs més alts de l'organització, és possible reconèixer i diferenciar dins del procés d'elaboració de les polítiques públiques els polítics dels funcionaris i podem observar com participa cadascun d'ells en aquest procés. En aquest cas, el poder de la burocràcia s'observa per la seva facilitat a forçar els polítics a acceptar la seva manera de fer. En

aquest tipus de sistemes la politització de l'Administració consisteix en la irrupció il·legítima dels polítics en un camp d'actuació que no els correspon. Un exemple seria quan en un municipi el govern local nomena el cap de policia de la localitat entre els alts comandaments policials del cos.

2) El segon sistema és aquell que té un espai que pot ser emprat pels polítics per a designar discrecionalment els alts càrrecs de l'Administració. D'aquesta manera, es crea un lloc intermedi entre el Govern i l'Administració que poden utilitzar els polítics per a assegurar-se el control sobre la burocràcia pública, la qual cosa fa inútil el criteri del mèrit com a reconeixement per a arribar a aquests llocs en l'Administració.

Aquí també és possible distingir els polítics dels funcionaris quan la frontera que els separa tots dos es troba en un estrat inferior de l'organització. En aquest nivell els funcionaris, en lloc de participar en l'elaboració de les polítiques públiques, es dediquen a dur-les a terme. Un exemple és quan en aquest municipi el Govern local dins del conjunt de funcionaris d'aquesta Administració nomena determinats responsables d'àrees.

En aquest tipus de sistemes el poder de la burocràcia no resideix en la seva facultat d'imposar la seva manera d'entendre l'organització als polítics, sinó en la seva capacitat, durant l'etapa d'execució de les polítiques públiques, de modificar les directrius del govern. Com en el supòsit anterior, també aquí la politització de l'Administració consisteix en la designació d'alts càrrecs funcionaris per part del poder polític.

3) En el tercer supòsit la burocràcia sobrepasa l'ocupació de llocs executius de l'Administració i s'introdueix en el terreny polític formant part d'un estrat intermedi creat per a ser ocupat per membres o simpatitzants del partit polític en el govern. En aquest cas, resulta complicat diferenciar entre polítics i funcionaris. Aquí el poder de la burocràcia consisteix en la seva capacitat per a irrompre en espais de poder que no li corresponen mentre que el poder polític consisteix en la seva facultat per a col·locar les seves pròpies burocràcies en l'organització administrativa. En aquest tercer supòsit no hi ha lloc per a la neutralitat política, ja que la burocràcia intervé en el nivell polític de distribució de recursos i dona suport a una determinada ideologia política. Un exemple és quan del conjunt de funcionaris que integren una administració local un d'ells es converteix en càrrec de confiança política i ocupa el lloc de director de serveis o de gerent municipal.

En la realitat, la idea liberal d'una burocràcia dedicada únicament a l'execució de les directrius procedents de l'àmbit polític no és correcta. En la seva feina diària els buròcrates prenen decisions i duen a terme judicis de valor en cadascun dels nivells de l'Administració. D'aquesta manera, hem de considerar el poder polític de la burocràcia com un fet inqüestionable. Una situació que ha

donat lloc al sorgiment d'una nova filosofia de l'Administració pública coneguda amb el nom de nova gestió pública i que, com a moviment reformista, acaba imposant-se en l'Administració.

La nova gestió pública de l'Administració afavoreix la presentació de propostes que potencien l'ampliació dels marges de discrecionalitat en la presa de decisions. Una nova manera d'entendre l'Administració en què els funcionaris públics desenvolupen noves funcions i responsabilitats a causa:

- d'una major delegació d'autoritat i de nivell de discrecionalitat en la seva actuació;
- d'un increment de la comercialització del sector públic;
- de la distinció cada vegada més difícil entre àmbit públic i privat;
- del sorgiment de nous instruments de foment de la responsabilitat.
- Tot això dona lloc a una sèrie de conseqüències per als funcionaris en la seva activitat:
 - la responsabilitat dels funcionaris públics sobrepasa el compliment de la simple execució de les ordres rebudes dels seus superiors i això és perquè al sistema tradicional de responsabilitat, basat en la jerarquia, s'hi afegeix la responsabilitat cap als ciutadans com a beneficiaris dels serveis públics;
 - els governs es tornen més transparents i el servei al públic esdevé un element primordial per a tots els funcionaris públics;
 - la idea de neutralitat política és posada en dubte davant de l'evidència que cada vegada hi ha més funcionaris que intervenen tant en la presa de decisions com en l'avaluació de les polítiques públiques;
 - l'Administració pública introdueix formes de gestió pròpies del sector privat i demana dels funcionaris que orientin la seva tasca cap a l'obtenció de resultats i no tant cap al compliment de les instruccions.

D'aquesta manera, la nova gestió pública qüestiona la ficció de la separació entre Administració i política. Una separació que només seria possible davant d'una Administració mecànica, que es limités a l'execució de les directrius rebudes i sense cap tipus de condicionament ideològic o influència de creences o valors. Una Administració així seria la que està només al servei d'un poder del qual està separada.

Ara la nova gestió pública introdueix valors en la manera d'actuar de l'Administració i fa que els funcionaris no siguin un simple element executor de les directrius polítiques. Una manera d'entendre l'Administració que dona lloc a una sèrie de reformes que obliguen la burocràcia a assumir un paper actiu i de compromís amb el desenvolupament dels serveis públics. Una burocràcia que reconeix, accepta i defensa un espai propi en la presa de decisions.

Aquesta nova manera d'entendre la gestió pública fomenta l'increment de la discrecionalitat en la presa de decisions dins de l'Administració, per la qual cosa pot donar-se la situació que alhora que la burocràcia augmenta el seu poder també perdi el seu caràcter instrumental i això doni lloc a problemes pel que fa al seu control.

Aquí es produeix el debat de com establir nous mecanismes de control per a una nova Administració, en la qual les accions dirigides a la consecució de resultats i la cultura de la qualitat del servei són dutes a terme per buròcrates responsables en un sentit diferent de com es comprenia aquesta responsabilitat en el model tradicional d'Administració pública. I és aquí on cal assenyalar el paper de la cultura organitzativa i de l'ètica pública com a nous instruments de control de les burocràcies públiques.

De tot l'assenyalat no pot dir-se que l'Administració sigui un poder independent del poder polític, ja que és el poder polític qui la legitima. Ni tampoc que ha de perdre la seva condició instrumental, sinó tot el contrari, ja que la seva activitat ha d'estar al servei dels interessos públics.

4.2. El control de la burocràcia sobre l'Administració

Subirats (1992) insisteix que dins de l'Administració pública no és possible acceptar una única perspectiva de control de dalt a baix (de la cúspide a la base), sinó que hi ha altres perspectives iguals o fins i tot més decisives. D'aquesta manera, podem tenir controls de baix a dalt, en els quals els fluxos d'informació, per exemple, són molt importants; de dins de l'Administració cap a fora, per exemple el control dels recursos o serveis que es presten als ciutadans o a altres organitzacions; i de fora a cap a dins, un exemple dels quals són les pressions de grups de clients.

Si únicament consideréssim l'enfocament de dalt a baix podríem pensar que els funcionaris del nivell més baix, els que estan en contacte amb la societat, són els que tenen una quota de poder més petita dins de l'Administració i que es troben sota un rígid control dels nivells jeràrquics superiors.

No obstant això, tal com apunta Lipsky (1980), aquest tipus de funcionaris té un alt grau de discrecionalitat en la seva activitat administrativa i és molt reduïda la possibilitat de control que l'estructura jeràrquica pot desplegar sobre ells. Un poder discrecional que s'observa quan el funcionari té la capacitat de poder triar diferents opcions d'acció i de no-acció.

D'aquesta manera, la burocràcia no és una simple operadora indiferent de les directrius establertes pels qui tenen formalment la legitimitat per a fer-ho, sinó que en tot sistema polític es donen les condicions perquè la burocràcia pública tingui un important marge d'influència.

Aquest marge d'autonomia de la burocràcia pública i les possibilitats que utilitzi aquesta autonomia per a la seva actuació com a grup de pressió s'incrementa a mesura que:

- augmenta la dimensió de l'Administració pública;
- augmenta la distància entre el responsable polític i el funcionari;
- augmenta la necessitat del polític d'utilitzar molta informació prèviament filtrada pels funcionaris.

Per a fer front a aquesta discrecionalitat del buròcrata podria pensar-se que una normativa rigorosa serviria per a ajustar la seva acció i faria possible una suposada rendició de comptes posterior. Però aquesta mateixa rigidesa de la norma permet que el buròcrata s'hi refugii i que la mateixa complicació burocràtica li confereixi cert poder per a desestimar determinades peticions que no són del seu gust i pugui arribar així fins i tot a boicotejar l'activitat administrativa. Un exemple és quan davant de determinades situacions reivindicatives la policia porta a l'extrem el compliment estricte de les normatives municipals i denuncia més del que sol fer normalment.

Una altra manera d'intentar controlar el sistema és participant-hi. Els funcionaris poden intentar exercir cert control del sistema per mitjà d'aquesta participació política. Una participació que varia, entre altres coses, segons el tipus de règim polític, des d'aquells en què els està totalment prohibit desenvolupar activitats públiques fins a aquells altres en què no hi ha límits per a això. En el cas que puguin participar en activitats polítiques, el grau i el tipus de participació poden incidir en la relació entre les elits burocràtiques i les elits polítiques.

Exemple

Un exemple del primer cas, en què no és habitual la participació dels funcionaris en l'activitat política o senzillament els està prohibida, és Gran Bretanya o Dinamarca. És per això que les elits burocràtiques i les polítiques hi mantenen identitats diferenciades.

Un altre exemple, en sentit contrari, és el d'Alemanya o França, on la participació dels funcionaris en el sistema polític està molt present i fa que la identitat política i la burocràtica tendeixin a encavalcar-se i fins i tot a confondre's. A Espanya entre 1977 i 1979 el 20% dels parlamentaris espanyols eren buròcrates.

El resultat de la invasió de l'esfera política pels buròcrates dona lloc a un procés de burocratització que resulta en una situació en la qual predomina la burocràcia en la vida política. Sovint una presència massiva de funcionaris en la política pública, ja sigui en els òrgans legislatius o en els executius, es considera com un indicador del poder polític de la burocràcia.

La conseqüència del procés de burocratització és la formació d'un Estat tecnoburocràtic caracteritzat per la creixent incorporació de buròcrates i tecnòcrates en l'aparell governamental. Una situació que, en nombroses ocasions, no és deguda a la decisió dels mateixos buròcrates sinó a uns responsables públics que afavoreixen aquest Estat pel seu propi interès.

Davant d'aquesta situació, no és estrany observar les difícils relacions que s'estableixen dins de l'Administració entre els càrrecs de designació política i els funcionaris. Unes relacions degudes al control polític que es vol exercir sobre l'Administració en un intent d'evitar que es converteixi en el govern dels funcionaris. Els polítics poden col·locar càrrecs de confiança a l'Administració en un intent de frenar l'ascens dels buròcrates i alhora mantenir-los i controlar-los.

Els buròcrates, en el seu intent d'exercir més protagonisme en el sistema, es doten de recursos que els permeten adquirir un paper més rellevant del previst en els esquemes burocràtics tradicionals. Un recurs important és el control de la informació, ja que recullen i processen informació procedent de diverses clienteles, grups d'interès o organismes amb els quals estableixen contactes. Per les seves característiques el tipus d'informació de què disposa el buròcrata pot arribar a influir en la presa de decisions i condicionar el desenvolupament posterior de les polítiques públiques.

Un altre recurs dels buròcrates en aquest intent de dotar-se de més poder és la seva capacitat professional. Els funcionaris són els qui millor saben el que passa en el desenvolupament dels programes públics, el nivell d'aprovació que generen en la comunitat i els errors més importants del seu disseny i implementació. I encara que no tenen el monopoli de la informació ni de la capacitat professional resulta que pel lloc que ocupen a l'Administració poden arribar a neutralitzar l'acció política.

La xarxa de contactes tant formals com informals també és un altre important recurs dels funcionaris. Les possibles relacions que des de l'Administració s'estableixen amb l'exterior de l'Administració i amb els decisors permet a la burocràcia una gran accessibilitat i influència alhora que una gran capacitat per a mobilitzar els grups-clientela, en ocasions, en defensa dels seus interessos.

Finalment, la permanent posició dels funcionaris en l'estructura administrativa els confereix estabilitat davant d'una major inestabilitat i volatilitat de les classes politicoelectives. Aquesta continuïtat en el lloc de treball pot ser utilitzada com a eina de poder enfront dels decisors.

La burocràcia en el seu intent d'exercir cert control sobre el sistema pot intervenir abans de la presa de decisions i durant la implementació d'aquestes.

La intervenció dels funcionaris en els moments previs a la presa de decisions consisteix en la formulació i anàlisi d'alternatives i en l'estudi de les seves conseqüències. En aquest moment, els buròcrates desenvolupen cert paper d'experts i les seves indicacions poden influir sobre el sistema. Un exemple d'aquesta importància dels funcionaris la trobem en el conseller Pierre Laroque, funcionari del gabinet de treball del ministre francès Landry, considerat el

pare de la seguretat social a França, o Keynes, alt funcionari de l'Administració britànica, les teories del qual sobre economia van tenir un gran impacte a tot el món.

A més, els funcionaris també poden intervenir directament en el procés d'implementació que segueix la presa de decisions. En aquest cas, l'element que afavoreix una major participació de la burocràcia és l'elaboració per part dels decisors d'objectius molt genèrics, ambigus, múltiples i fins i tot contradictoris, amb la intenció que així sigui més factible la consecució d'acords i consensos. L'existència d'objectius ambigus facilita al buròcrata un ventall de possibilitats més ampli a l'hora d'actuar per a arribar a aquestes metes genèriques.

Aquesta indefinició d'objectius en el moment de la implementació i, per tant, més llibertat de moviments per al buròcrata, pot resultar positiva en cas d'obtenir els resultats desitjats, però també pot ser negativa. Segons Mayntz (1985), aquest aspecte negatiu consisteix en un dèficit d'execució, en el desplaçament d'objectius o en la generació de selectivitats involuntàries. El dèficit d'execució es produeix quan les normes no s'han desenvolupat o quan no s'han aconseguit plenament els objectius. El desplaçament d'objectius consisteix en el canvi d'objectius que es volen assolir durant la implementació. Les selectivitats involuntàries es produeixen quan l'aplicació del programa públic resulta discriminatori per a certes persones o col·lectius.

Segons Lipsky, davant d'una situació en la qual els objectius són difusos i el control és superficial i formalista, els buròcrates tendeixen a generar tres tipus de resposta per a enfrontar-se a aquesta indeterminació. La primera resposta pot ser la producció de formes d'actuació que tendeixen a reduir la demanda, a maximitzar l'ocupació dels recursos disponibles i a aconseguir una resposta positiva dels clients per tal d'enfortir la seva pròpia existència. La segona resposta consisteix a intentar alterar la seva feina per ajustar els objectius del programa als recursos disponibles. Per a fer-ho o bé es redueixen els objectius o bé s'adapten a les condicions existents. La tercera resposta consisteix a canviar la definició del que hauria de ser el servei que cal desenvolupar amb la finalitat d'adequar objectius i resultats. En general, els buròcrates administren un ventall molt ampli de modes d'intervenció que excedeix el tractament dels reglaments.

Per tot això, per tal d'evitar possibles disfuncions és important considerar la disposició dels buròcrates i el conjunt de relacions que estableixen dins de l'organització administrativa i amb l'entorn (actors, grups, clientele). No obstant això, les disfuncions poden produir-se i tenen les seves causes.

Segons Mayntz, aquestes disfuncions són degudes a:

- La intervenció en un mateix àmbit de diverses polítiques diferents confiades a diferents executors, cosa que genera dificultats de coordinació entre

els participants. Un exemple és la distribució de diferents ajudes socials amb la intervenció de múltiples departaments o administracions i que pot donar lloc a dificultats en la coordinació.

- La falta d'interès dels funcionaris amb motiu de la seva seguretat en l'ocupació.
- La característica pública de les burocràcies l'objectiu de les quals és l'interès general i la falta de mercat de manera que resulta difícil la utilització de criteris objectius.
- Les formes d'actuació administrativa, que poden ser de tres tipus:
- Adaptació a les circumstàncies. Es produeix quan el funcionari administra una tasca inflexible o rígida per naturalesa, l'aplicació de la qual és igual per a tots els afectats sigui quina sigui la situació concreta. No obstant això, el buròcrata racional no aplica la norma i el procediment amb aquesta rigidesa sinó que ho fa selectivament, fent-ne una interpretació intel·ligent.
- Ritualisme. És el cas contrari de l'anterior. En aquesta situació el buròcrata practica una estricta rigidesa en l'aplicació de la tasca. No es valoren els casos particulars i la norma s'aplica igual a tothom, adoptant un comportament rígid i uniforme. Aquí, el buròcrata exerceix escrupolosament el que li han ordenat i renuncia a dur a terme accions que tendeixin a flexibilitzar el procediment d'acord amb les circumstàncies. El funcionari s'ajusta a les ordres i si els procediments no produeixen els resultats esperats o si els afectats es queixen, no és culpa seva sinó dels seus superiors, que l'obliguen a executar d'aquesta manera les regles. El buròcrata aconsegueix dins de l'organització una pau el preu de la qual fa pagar fora d'aquesta, en què el mitjà (la regla, el procediment) és un fi en si mateix.
- Arranjament negociat. El funcionari utilitza l'interessat, víctima del rigor dels procediments, com a instrument per a dirigir la protesta de l'opinió pública contra els superiors. El buròcrata utilitza la rigidesa dels procediments com a font de poder en l'organització per a fer-li xantatge.

Hem d'observar que també els funcionaris poden sobrepassar les facultats legals que els han estat atribuïdes i intentar influir en decisions que no els corresponen. Un exemple d'això és la llarga llista de queixes dels presidents nord-americans Roosevelt, Truman i Kennedy amb motiu de les ordres presidencials ignorades o no degudament implementades pels funcionaris. En gran mesura, les polítiques eren el resultat del que els funcionaris triaven i no del que es declarava en les visibles decisions polítiques.

En aquest cas les intervencions impròpies o extralimitacions dels funcionaris es produeixen quan:

- intervenen a favor dels seus interessos professionals, creant o boicotejant determinades polítiques en lloc d'implementar-les;
- certs serveis o personal de l'Administració condicionen l'elaboració de polítiques globals respecte als objectius, inversions, sistema de reclutament de personal, etc.;

- els sectors que controlen els recursos de coerció (jutges, policies, militars) assumeixen facultats polítiques que no els corresponen o desenvolupen funcions de veto sobre decisions d'altres òrgans de l'Estat (Govern, Parlament). Un exemple el tenim en el president Kennedy quan l'any 1962 va ordenar la retirada dels míssils nord-americans instal·lats a Turquia però existien compromisos administratius que condicionaven la política nord-americana de suport a l'OTAN a través de la cooperació amb Turquia. Davant d'aquella decisió política, els funcionaris del Departament de Defensa nord-americà van optar unilateralment per la política de deixar els míssils a Turquia i ignorar l'ordre presidencial.

Finalment, com adverteix Subirats, en el seu caràcter de servei públic molts ciutadans veuen en el funcionari que els atén la possible solució del seu problema. Quan no es produeix una reacció positiva cap a la demanda no es genera ni confiança ni comunicació, cosa que afecta la legitimitat del sistema.

Per això, l'Administració ha d'establir indicacions generals que a manera de guia serveixin per a tots els funcionaris, i alhora ha de determinar quins serveis requereixen certa flexibilitat i llibertat d'actuació. D'aquesta manera, cal establir sistemes que aconseguixin protegir la necessària aplicació d'accions a circumstàncies canviants i no previstes en la norma i alhora garantir l'assoliment dels objectius generals previstos en la formulació de la política pública.

Això és possible a partir d'una visió moderadament racionalista que reconegui la destresa dels decisors polítics o responsables de l'elaboració del programa en l'establiment d'objectius prou clars i no ambigus, consenti la col·laboració en aquest procés de les persones més importants en l'etapa d'implementació, redueixi a un nombre raonable la quantitat d'organismes i actors amb els quals cal negociar, garanteixi el màxim consens previ i estableixi una gran capacitat de *feedback* administratiu.

Si això és així, llavors és possible reduir el nombre de disfuncions en la posada en pràctica de les polítiques públiques.

Exercicis d'autoavaluació

1. Indica si és correcta o no aquesta afirmació: «L'Administració pública fa de manera neutral el que ha decidit el govern».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

2. Indica si és correcta o no aquesta definició: «L'Administració pública és l'estructura del poder legislatiu que té la missió de coordinar i implementar les polítiques públiques».

- a) Correcta.
- b) Incorrecta.

3. L'Estat és:

- a) Una organització jurídicopública representada per una autoritat permanent i pública que domina un espai territorial obert i les persones que hi viuen.
- b) Una organització jurídicopública representada per una autoritat temporal i pública que domina un espai territorial obert i les persones que hi viuen.
- c) Una organització jurídicopública representada per una autoritat permanent i pública que domina un espai territorial tancat i les persones que hi viuen.

4. La nova gestió pública de l'Administració:

- a) Afavoreix la presentació de propostes que hi potencien l'ampliació dels marges de discrecionalitat en la presa de decisions.
- b) És una nova manera d'entendre l'Administració, en la qual els funcionaris públics desenvolupen noves funcions i responsabilitats.
- c) Les dues són correctes.

5. Indica quina d'aquestes afirmacions és correcta:

- a) «La nova gestió pública introdueix valors en la manera d'actuar de l'Administració i fa que els funcionaris no siguin un simple element executor de les directrius polítiques.»
- b) «La nova gestió pública és una manera d'entendre l'Administració que dona lloc a una sèrie de reformes que obliguen la burocràcia a assumir un paper passiu en el desenvolupament dels serveis públics.»
- c) «La nova gestió pública és una nova manera d'entendre la gestió pública que redueix els marges de discrecionalitat en la presa de decisions dins de l'Administració.»

6. Autoritat pública:

- a) És un organisme que concedeix i administra els béns privats.
- b) Necessita un procediment inespecífic d'opcions.
- c) Requereix autoritat pròpia i un aparell organitzat per a actuar.

7. En les relacions entre política i Administració:

- a) A mesura que s'ascendeix cap als nivells més elevats de la jerarquia administrativa la decisió és més administrativa i menys política.
- b) A mesura que es descendeix cap als nivells més baixos de la jerarquia administrativa la decisió és més política i menys administrativa.
- c) Les dues són correctes.
- d) Les dues són falses.

8. Les possibilitats que la burocràcia utilitzi el marge d'autonomia com a element de pressió dins de l'Administració s'incrementa a mesura que:

- a) Disminueix la mida de l'Administració i augmenta la necessitat del polític d'utilitzar la informació filtrada per la burocràcia.
- b) Augmenta la distància entre el responsable polític i l'executor burocràtic.

c) Augmenta la mida de l'Administració i disminueix la necessitat del polític d'utilitzar la informació filtrada per la burocràcia i la distància entre responsables polítics.

9. La burocràcia pot intentar controlar l'Administració:

- a) Abans de la implementació de les decisions i després de la presa de decisions.
- b) Abans de la presa de decisions i durant la implementació de les decisions.
- c) Durant la presa de decisions i després de la implementació de les decisions.

10. Els recursos que determinen la importància dels buròcrates són:

- a) El control de la informació i la seva capacitat professional.
- b) La xarxa de contactes que estableixen amb els decisors i amb l'exterior de l'Administració.
- c) La seva permanent posició en l'estructura.
- d) Totes les respostes són correctes.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. a

2. b

3. c

4. c

5. a

6. c

7. d

8. b

9. b

10. d

Bibliografia

- Kliksberg, B. (1979). «La racionalidad irracional de la burocracia». *Cuestionando en administración*. Buenos Aires: Paidós.
- Lipset, S. M. (1950). *Agrarian Socialism*. Berkeley: University of California Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nova York: Russell-Sage Foundation.
- Matas, J. (ed.) (2001). *El control político de la administración*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la Administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Merton, R. (1967). «Bureaucratic structure and personality». A: Merton i altres. *Reader in bureaucracy*. Nova York/Londres: The Free Press.
- Panebianco, A. (1988). «Burocracias públicas». A: G. Pasquino (comp.). *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza.
- Román, L. (2001). «El control político de la Administración: planteamiento teórico». A: J. Matas (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Veblen, T. (1964). «The Theory of Business Enterprises». Nova York: Schibner's
- Merton, R. (1972). *Teoría y estructura sociales*. Mèxic: FCE.
- Weber, Max (1993). «Burocracia». A: *Economía y sociedad*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.