

LA BUROCRACIA Y LA CRISIS DEL «WELFARE STATE»

Por MIGUEL BELTRAN

SUMARIO

1. La crisis del *Welfare State*.—2. La «teoría económica de la burocracia».—3. Burocracia y política: La relativa autonomía de la burocracia.—4. Resumen y crítica.—5. Referencias bibliográficas.

1. LA CRISIS DEL «WELFARE STATE»

El llamado *Welfare State*, generalizado en distintos países tras la segunda guerra mundial, ha sufrido el impacto de la crisis económica de los años setenta de una manera tal que permite considerar amenazada y en peligro su continuidad. En efecto, el abrupto final del período de expansión y abundancia, y la iniciación de una etapa de relativa escasez, ha reducido drásticamente los recursos disponibles para el mantenimiento de las anteriores políticas de bienestar, a la vez que ha estimulado en ciertos sectores la demanda de ampliación de tales políticas, particularmente en lo que se refiere al creciente grupo de los desempleados. Ello ha abocado a una aguda crisis fiscal del Estado, expresada en un enorme y creciente déficit del sector público de la economía, cuya financiación genera cargas cada vez más pesadas que devoran la capacidad inversora nacional e, incluso, comprometen la solvencia internacional de muchos países. La situación llega en ocasiones a tal extremo que las propias políticas de bienestar social, antes tan celebradas, son vistas ahora en muchos casos como obstáculos para la recuperación económica, lo que explica tanto el acceso al poder en diferentes países de Gobiernos fuertemente conservadores que llevan a cabo un recorte sistemático de

los gastos dedicados al bienestar social, como el descrédito de las en otro tiempo eficaces políticas económicas keynesianas, incapaces ahora, por lo que parece, de producir los efectos para los que fueron diseñadas, negándose los beneficios de una economía mixta, e incluso la capacidad del Estado para manejarla de manera eficiente. Como resultado de todo ello, no sólo se ha generalizado una pérdida de confianza en los Gobiernos socialdemócratas, sino también una crisis de legitimidad del propio Estado como agente del bienestar público.

En efecto, lo que se cuestiona hoy día es el mismo fundamento de la política socialdemócrata de bienestar: que corresponda al Estado el mantenimiento del pleno empleo y la prestación de una serie de servicios colectivos ofrecidos al margen del mercado (como salud, educación, vivienda, pensiones, transporte, etc.), así como la responsabilidad de erradicar la pobreza y de promover una mayor igualdad. Lo que desde 1950 a 1970 parecía irreversible, aparenta ahora estar en crisis, tanto desde el punto de vista económico, como político e ideológico: no sólo se pone en duda que el Estado *pueda* procurar el bienestar de los ciudadanos, sino que *deba* hacerlo; los servicios y prestaciones sociales financiados con dineros públicos se consideran como una fuente de despilfarro e ineficiencia.

Hay que anotar una paradoja: cuando la economía parece mostrarse impermeable a las políticas keynesianas de estímulo de la demanda, y cuando la recesión y el desempleo se generalizan por doquier, es cuando se diría que son más necesarias las políticas de prestación masiva de determinados servicios y de intervención estatal en la vida económica, como las de pensiones, seguros de desempleo, transferencias a empresas en crisis, reconversión industrial, reindustrialización: y ello porque tales servicios o prestaciones estatales funcionarían como una esponja que absorbiese los efectos de la crisis. En pocas palabras: la crisis económica impone a la vez la limitación y la expansión de los gastos públicos para políticas anticíclicas y para servicios de bienestar social. Lo que en la práctica viene a implicar que lo que es quizá desaconsejable desde el punto de vista económico, es perentorio desde el punto de vista social y político (como garantía de bienestar y, consiguientemente, de bajo nivel de conflicto). Es decir, que el bienestar social se presenta hoy, al menos desde posiciones políticas propias de la derecha liberal, como un obstáculo a la recuperación económica.

Este tipo de análisis viene a confluir con la crítica neo-conservadora del *Welfare State*, que atribuye la actual crisis económica precisamente a la asunción por el Estado de un exceso de responsabilidades, sobre todo desde la segunda guerra mundial y prácticamente en todos los países occidentales, de la que se ha seguido un desmedido crecimiento del Estado y del sector

público de la economía. La causa de la crisis económica no sería otra que la pretensión socialdemócrata de que el Estado deba proponerse como objetivo básico de su actuación el bienestar de sus ciudadanos, asumiendo para ello más y más responsabilidades, con lo que termina haciéndose imposible el funcionamiento de la economía del llamado capitalismo avanzado. No es necesario recordar aquí las propuestas (y las prácticas) neo-liberales y neo-conservadoras para salir de la crisis, pero sí que un sector de dicha crítica sostiene que uno de los factores que han contribuido de manera sistemática al crecimiento del Estado ha sido la burocracia, actuando en su propio interés. Tal opinión ha plasmado en la llamada «teoría económica de la burocracia», a cuya discusión se dedican estas páginas.

2. LA «TEORÍA ECONOMICA DE LA BUROCRACIA»

Desde hace algún tiempo ha ido desarrollándose una suerte de teoría económica de la política elaborada mediante la trasposición al plano del análisis político de criterios o conceptos elaborados para el análisis del mercado. Y así se ha llegado a hablar de un «mercado político» en el que los distintos partidos de una democracia competirían por los votos de los electores, de modo que las crecientes responsabilidades asumidas por el Estado en su proceso de constituirse en garante del bienestar no tendrían su razón de ser en una actitud liberadora, compasiva y altruista, sino en la presión de los electores por cuyos votos se ha de competir en el mercado político. Los políticos profesionales de partido estarían dispuestos a prometer todo lo que pudiera proporcionarles votos, y a llevar a cabo todo lo que pudiesen de lo prometido, tanto más cuanto que la preocupación por recursos y precios es en el sector público mucho menos acuciante que en el sector privado de la economía. La tesis neo-conservadora al respecto es que la lucha electoral de los partidos conduce directamente al crecimiento de las tareas asumidas por el Estado, y estimula a los electores a formular demandas cada vez más exigentes sobre la acción del Gobierno y los gastos públicos.

En todo caso, se nos dice, la asunción de mayores responsabilidades por parte del Estado no es signo de su fortaleza, sino de su debilidad: los intereses particulares se revisten con la legitimación de ser generales o públicos, y su protección le es literalmente impuesta al Estado, bien por los grupos de presión, bien directamente por las expectativas del electorado, estimuladas por la competencia entre partidos. Todos los demandantes de servicios o beneficios públicos piensan siempre que pagará «otro», o incluso «nadie», pero nunca ellos mismos; con lo que la irresponsabilidad fiscal de los de-

mandantes desemboca en crisis fiscal del oferente, y en crisis económica *tout court*.

Es en este inquietante contexto de cuestionamiento del funcionamiento de una democracia de partidos en el que se inscribe la línea de reflexión teórica sobre la actividad pública que ha terminado por llamarse «teoría económica de la burocracia», elaborada a partir de la teoría de la empresa y del comportamiento económico en el mercado. Pueden encontrarse rastros de ella ya en los escritos de Marshall (sobre todo en los *Principles* de 1890), pero es sobre todo a partir de las obras de Anthony Downs (1957, 1965, 1967), de Gordon Tullock (1965, 1966, 1974) y especialmente de William A. Niskanen (1968, 1971, 1976), que tal teoría ha alcanzado un importante grado de elaboración y de difusión. No es necesario decir que el núcleo de la teoría gira en torno a la proposición de que la iniciativa y gestión privadas de los servicios es más eficiente que la burocrática o pública. Pero veamos, siquiera sea sumariamente, los principales argumentos alegados al respecto.

Para Niskanen, el burócrata —o director de una agencia pública— encuentra su propia utilidad en maximizar elementos tales como su propio salario, las ventajas indirectas que recibe del cargo, la reputación pública que el cargo ofrece, el poder y la capacidad de patronazgo que el cargo le permite, así como la facilidad para dirigir la agencia (suponiéndose que será más fácil dirigir una agencia grande y con abundancia de recursos que una pequeña y escasamente dotada). Consecuentemente, el director tiene como objetivo básico maximizar el presupuesto de la agencia que dirige, con lo que maximiza su propia utilidad. Y consigue efectivamente maximizar el presupuesto (y con él la cantidad producida del bien o servicio de que se trate) en la medida en que el patrocinador del servicio —el Parlamento— no puede tener información detallada suficiente sobre los costes, ni sobre las características del producto, ni sobre la cantidad total producida. Para Niskanen, pues, el problema que plantea la racionalidad burocrática es de ineficiencia asignativa, esto es, un problema de exceso de oferta, puesto que la producción del bien o servicio de que se ocupa la agencia es mayor que la que maximizaría el valor neto para el Parlamento. La tesis de Niskanen es que el burócrata (el director de la agencia) actúa con una racionalidad reñida con la eficiencia asignativa de recursos, de modo que a mayor «racionalidad burocrática» mayor ineficiencia por mayor exceso de oferta. La burocracia provoca ante todo la expansión y el gigantismo de la propia burocracia y, consecuentemente, del Estado.

Migué y Bélanger (1974) formulan una corrección al modelo de Niskanen, en el sentido de que el director de la agencia no tiene por qué estar

interesado en gastar todo su *input* (presupuesto) en *output* (bien o servicio ofertado), sino que reservará fondos para otros propósitos, que los autores califican de «beneficios discrecionales». El nivel de *output* deseado por el patrocinador (el Parlamento) se alcanza, efectivamente, pero a un coste presupuestario mayor que los costes reales de producción. El problema no es ya, pues, de ineficiencia asignativa, como pensaba Niskanen, sino de ineficiencia técnica. El burócrata maximiza el presupuesto de su agencia, pero no lo destina íntegramente a producir mayores cantidades del bien o servicio que oferta, sino que desvía una parte de él a la obtención de los llamados «beneficios discrecionales», que redundan inmediatamente en su propio bienestar y prestigio.

Pero tanto Niskanen como Migué y Bélanger parecen pensar que el director de la agencia puede escoger cualquier nivel de *output* que maximice su utilidad, y que el Parlamento carece de medios (básicamente información y control) para influir en tal decisión. Según Breton y Wintrobe (1975), el fallo básico de tal argumentación radica en suponer a los parlamentarios esa impotencia o pasividad, por lo que proponen concebir a los directores de agencia como sujetos, más que al control institucional del Parlamento, al control de hecho del partido en el poder, que sí podría obtener la información necesaria acerca de los verdaderos costes totales del servicio que se presta, privando de esta suerte a la agencia de «beneficios discrecionales». Ahora bien, este planteamiento parece implicar que el director de la agencia no es un funcionario profesional, sino un *political appointee* designado y controlado por el partido en el poder (y probablemente un militante o cuadro de dicho partido), con lo que el modelo se desviaría así del campo estrictamente burocrático para trasladarse al propiamente político.

Pero, según señala Miller (1977), ni el Parlamento es pasivo e impotente (como en los modelos de Niskanen y Migué-Bélanger), ni lo es el director de la agencia (como el de Breton-Wintrobe): uno y otro juegan un juego de negociación, el del Presupuesto, en el que caben distintas soluciones, siendo las más improbables las maximizadoras. Así pues, el problema se traslada a un nivel de análisis más complejo, el del proceso presupuestario, en el que el director de la agencia (el subordinado) tiene una cierta autonomía de decisión, y el Parlamento (el superior jerárquico) tiene unos ciertos controles. El subordinado es un jugador relativamente autónomo que puede ser más o menos dócil, pero está sujeto a una estrategia de gratificación-penalización que maneja el superior jerárquico. El juego conduce sistemáticamente a soluciones de suboptimalidad, pues, como explica Miller, hay incentivos para eludir tanto la máxima docilidad por parte del subordinado, como la máxima gratificación por parte del superior.

Un paso más en la aproximación del modelo a la realidad es el que da Faith (1980). Si todas las teorías examinadas hasta el momento tratan de una sola agencia y del comportamiento de su director, Faith subraya que la burocracia no es monolítica ni homogénea, sino que constituye una constelación de agencias que compiten por recursos económicos y por éxito profesional de sus directores, de manera que los resultados de cada una de ellas están fuertemente relacionados con los de todas las demás. El argumento básico del autor es que una porción relevante de los recursos presupuestarios de cualquier agencia se dedica a actividades de búsqueda de mayores recursos. Su punto de partida es que resulta difícil medir la productividad de las agencias públicas, ya que sólo raramente alguna comisión parlamentaria evalúa el *output* de alguna de ellas; en la práctica, los directores de las agencias tienen un cierto margen de discreción para determinar el *output* real, que ciertamente tenderá a ser mayor de lo que quisiera la comisión parlamentaria de control (pues así se producirá una mayor demanda de factores que redundará, supone el autor, en mayores salarios para los funcionarios de la agencia y en mayor facilidad para su dirección). Faith no afirma estrictamente que los directores de agencia intenten maximizar sus presupuestos, sino sólo que intentan maximizar sus rentas, lo que entraña simplemente un *output* y un presupuesto mayores que los preferidos por el Parlamento. Lo que hace el director es dedicar parte de los recursos de la agencia a fomentar la demanda del bien que produce o del servicio que presta (a través de una especie de *political advertising*), con objeto de asegurarse para el futuro un *output* mayor.

Como quiera que los recursos presupuestarios públicos son escasos, lo que tiene lugar es un conflicto entre agencias, que compiten por el uso alternativo de dichos recursos en una especie de juego de suma-cero en el que los fondos de más que se destinen a una agencia reducen las consignaciones presupuestarias de otras. Y lo que hacen las agencias es desviar algunos recursos de su presupuesto a campañas y comunicados de prensa, gastos de «imagen», actividades públicas, presión política, etc., con objeto de asegurarse una mayor demanda que les permita mantener o mejorar su posición relativa respecto del resto de las agencias en los futuros presupuestos. Las agencias defienden sus actuales competencias de las eventuales intromisiones, superposiciones o despojos de otras agencias, y tratan a su vez de conseguir competencias nuevas, bien recomendando nuevos campos de actuación, bien intentando arrebatar competencias de otras agencias. La lucha por aumentar la demanda del *output* de la agencia, así como por extender sus competencias, se concretan en este modelo de *rent-seeking*, de búsqueda de rentas, que tiene unos costes específicos: los gastos que hay que hacer para

ello, detraídos del presupuesto de la agencia (y desviados consiguientemente de su objetivo presupuestario) constituyen los costos sociales de la búsqueda burocrática de rentas. Y tales costos no sólo no disminuirían, sino que aumentarían si se fomentase la competitividad entre agencias en el seno del sector público, como a veces desean los liberales, con lo que sería mayor aún la ineficiencia burocrática. Una política favorecedora de la eficiencia debería ante todo mejorar la capacidad de medición del *output* y el control de la dirección de las agencias, así como una más racional distribución de competencias.

En otro orden de cosas, pero siempre tomando como punto de referencia la tesis de la tendencia estructural al crecimiento y al exceso de oferta de la burocracia, Tullock, en una breve nota publicada en 1974 en relación con el libro de Niskanen, propone una explicación al fenómeno de expansión de la burocracia que es al mismo tiempo simplista e ingeniosa. Para Tullock, lo que los funcionarios desean individualmente es ganar más dinero; pero inicialmente, cuando se dictaron en el siglo pasado los estatutos de funcionarios, éstos tenían poco poder político porque eran pocos, por lo que su estrategia se concretó en aumentar su número; pero a medida que lo conseguían su poder político era mayor (entre otras cosas porque tenían más votos) y podían presionar para aumentar directamente sus sueldos. La expansión, como dice el autor, es así una inversión para el futuro, además de aumentar en el presente la renta de los funcionarios gracias al incremento del número de escalones jerárquicos, de puestos de jefatura y de supervisores. Pero a partir de un determinado momento cabe pensar que los funcionarios no desearían incrementar su número, sino que, por tener ya suficiente poder político, podrían obtener directamente mayores salarios (aunque si empieza a disminuir su número disminuiría, asimismo, su poder político, y con él la probabilidad de obtención de mayores salarios). Así pues, más que a un modelo del presunto fenómeno de expansión indefinida de la burocracia, a lo que apunta Tullock es a la existencia de un volumen de equilibrio de la misma.

Por su parte, en un trabajo de 1975, C. B. Blankart repasa las principales aportaciones a la «teoría económica de la burocracia» y afirma que el tema de la ineficiencia burocrática no ha de considerarse como un absoluto, pues lo que verdaderamente importa es si existe una alternativa mejor, esto es, si las empresas privadas no serían más eficaces que las agencias burocráticas para la oferta de los bienes y servicios de que se trate. Para Blankart, los gerentes de las empresas privadas (obsérvese que no se refiere a los propietarios) no son diferentes de los funcionarios estatales, toda vez que ninguno es propietario de los medios de producción ni tiene interés en maximizar

las rentas de terceros (obsérvese de nuevo que el autor supone, en la clásica línea de Berle y Means, que los gerentes profesionales no tienen como objetivo básico el producir beneficios para la empresa). La ventaja, sin embargo, del sistema privado sobre el público radica en el presumiblemente más operativo sistema de incentivos para los gerentes de la empresa privada, en su menor grado de ineficiencia ante el temor de llegar a la quiebra, y en el mayor control que ejercen los Consejos de Administración sobre los gerentes. En resumen, pues, las empresas privadas actúan, en general, más eficientemente que las agencias públicas.

Pues bien, aunque en las páginas anteriores no se han recogido más que algunas aportaciones muy destacadas, presentándolas además de manera sumamente esquemática y simplificada, puede decirse en resumidas cuentas que las distintas aportaciones a la «teoría económica de la burocracia», desde las muy específicas hasta las muy genéricas, y desde las muy abstractas a las más realistas y descriptivas, terminan todas ellas insistiendo en la ineficiencia burocrática, sea absoluta o con respecto a la empresa privada, ineficiencia que es el resultado de una suerte de «racionalidad burocrática» consistente en la maximización de la propia utilidad personal en un contexto de carencia o debilidad de control externo, «racionalidad» que de una u otra forma (por ineficiencia asignativa o por ineficiencia técnica, fundamentalmente) produce efectos contrarios al interés público, e incluso un crecimiento desmedido del Estado que contribuye a provocar la crisis económica.

3. BUROCRACIA Y POLITICA: LA RELATIVA AUTONOMÍA DE LA BUROCRACIA

Señala Casahuga (1984: 136) que es comprensible que «muchos burócratas identifiquen el interés público con la promoción de la actividad a que ellos están consagrados, móvil que en la realidad resulta verdaderamente difícil de distinguir de sus propios intereses personales». Pero olvida el autor que no son los burócratas quienes identifican el interés público, sino los políticos: los partidos en sus programas electorales, los parlamentarios en las leyes (y sobre todo en el Presupuesto), y el Gobierno en sus decisiones, son quienes definen con arreglo a su ideología y a sus planteamientos electorales qué intereses cabe calificar de públicos, qué necesidades han de ser satisfechas y en qué medida, qué recursos han de asignarse a qué usos alternativos y con qué prioridad, y qué actividades hay que llevar a cabo para dar cumplimiento a todo ello. El burócrata, como director de una organización,

servicio o agencia gubernamental, no es más que un funcionario que recibe el encargo de gestionar la actividad de que se trate, con un margen de discrecionalidad más o menos grande (según el grado de detalle de las instrucciones que reciba de los políticos de quienes depende), y con la obvia responsabilidad de que si no cumple su cometido a satisfacción de quienes le han nombrado puede ser removido de su puesto de dirección. Evidentemente, los que llama Casahuga «sus propios intereses personales» se concretan fundamentalmente en que no se produzca tal remoción, e incluso en que el éxito de su gestión le permita aspirar al nombramiento para un cargo más importante.

En el supuesto de un sistema político en el que predomine el *spoils system* para los nombramientos de directores de organizaciones o agencias gubernamentales, los burócratas estarán interesados en que en las siguientes elecciones el Gobierno que les nombró no sea desplazado del poder, en cuyo caso perderían su puesto, por lo que tratarán de contribuir con la actividad que dirigen a mantener satisfechos a los electores con la opción que hicieron en las elecciones anteriores.

En la práctica, pues, los intereses personales de los burócratas (interés por su carrera profesional, por sus retribuciones y por su *status*) les llevan a tratar de mantenerse como directores de su organización o servicio gracias a una gestión que pueda ser calificada de satisfactoria por sus superiores, e incluso a tratar de conseguir el nombramiento para un puesto más importante gracias a los éxitos que puedan conseguir en el que desempeñan. Por consiguiente, ni los burócratas identifican el interés público, ni tienen por qué «consagrarse» a su actividad por motivos altruistas: el interés público les viene dado, y su actividad es puramente profesional. Pero justamente por ello sus propios intereses consisten en que su gestión se ajuste lo más exactamente posible a los deseos de quienes les han nombrado, deseos que implicarán básicamente dos cosas: que se sigan las instrucciones y objetivos marcados, y que al menos no haya protestas o no se exprese públicamente malestar por parte de los usuarios del servicio o consumidores del bien público de que se trate.

Este esquema deja ciertamente de lado varias cosas: primera, la influencia que los propios burócratas puedan ejercer sobre los políticos en la definición del interés público y, sobre todo, en la formulación de las instrucciones y objetivos para las distintas actividades. Segunda, la posible imprecisión de tales instrucciones y objetivos, que si es grande puede dejar un amplio margen a la iniciativa y discrecionalidad del burócrata, incrementando al mismo tiempo su responsabilidad. Y tercera, no se ha dicho con ello nada todavía acerca de la asignación de recursos para la actividad en cuestión,

tema éste que constituye uno de los aspectos centrales de la «teoría económica de la burocracia», y al que nos referiremos en seguida.

Pero debe ya quedar claro con lo dicho hasta aquí que la suposición de Niskanen de que «no hay nada inherente a la naturaleza de las agencias públicas y a nuestras instituciones políticas que lleve a los funcionarios a conocer, buscar y actuar en el interés público» (1971: vi) es sumamente confusa: en primer lugar, porque el papel de los funcionarios consiste en actuar en la línea que les venga marcada por el Parlamento y el Gobierno y con los objetivos que en ella se contengan. Los funcionarios no sirven a la comunidad ni al Estado, sino al Parlamento y al Gobierno, y lo que éstos definan como interés público (y como acciones concretas que lo persiguen) es lo que han de esforzarse en realizar. Y en segundo lugar, porque suponer que existe objetivamente un interés público que pueda y deba ser buscado por los funcionarios, como cree Niskanen, implica una concepción simplista y fuertemente ideológica acerca de los intereses en una sociedad compleja, que ignoraría su conflicto y su frecuente condición de alternativos. Pero volvamos a los temas centrales de la «teoría económica de la burocracia», y en concreto al de la asignación de recursos.

Con frecuencia los directores o responsables de agencias o servicios luchan por incrementar su presupuesto por la buena razón de que es insuficiente para atender a una determinada necesidad definida como pública e insuficientemente satisfecha (en materia, por ejemplo, de salud, o de educación, o de vivienda, o de transporte, etc.), que podría atenderse mejor cuantitativa o cualitativamente con un aumento de los recursos puestos a disposición de la agencia o servicio que la atiende. Existe la posibilidad de que una mejor atención a la necesidad pública pudiera conseguirse sin incremento de recursos, por la vía de un aumento de la productividad o eficiencia del servicio, pero supongamos que el servicio ha optimizado ya el empleo de los recursos de que dispone: la mejor atención a la necesidad pública requeriría entonces el aumento de los recursos que se le destinan. Así pues, las necesidades públicas insuficientemente atendidas funcionan como factores que desencadenan estrategias de expansión presupuestaria por parte de los directores de los servicios que han de atenderlas. Y no se olvide que tales servicios han sido creados, y sus directores nombrados, para satisfacer lo mejor posible dichas necesidades públicas.

Una cuestión diferente, como antes se ha apuntado, es la de quién ha decidido que tales necesidades deban considerarse efectivamente como necesidades públicas que deban ser satisfechas: es obvio que se trata aquí de decisiones políticas adoptadas por el Parlamento y por el Gobierno, y que el papel de la burocracia es, por tanto, subordinado y de ejecución (aunque en

la identificación de tales necesidades y en el modo de cumplir los programas para atenderlas tenga la burocracia una influencia mayor o menor). No son, pues, los funcionarios los que valoran la demanda de necesidades públicas y deciden en consecuencia prestar o no prestar un servicio, sino que esto lo hacen el Parlamento y el Gobierno, o, si se prefiere, los partidos políticos al definir su oferta electoral. En todo caso, el que un servicio haya de prestarse o no, y el que se establezca una organización *ad hoc* para el caso y se la dote de recursos para ello, son decisiones externas a la burocracia (al menos las grandes decisiones: posiblemente el director de una biblioteca pública podrá decidir si monta o no un servicio de fotocopia a costa de comprar algunos libros menos; pero la decisión de que exista la biblioteca, de que sean muchas o pocas, o simplemente de que haya bibliotecas públicas, no son decisiones burocráticas). Así pues, son las instancias políticas las que identifican y definen las necesidades públicas, y las que crean las organizaciones que han de satisfacerlas, dotándolas de recursos.

Pues bien, son estos recursos los que pueden ser considerados insuficientes por los directores de los servicios, al contrastar las dimensiones de la necesidad que tienen encomendado satisfacer y los medios de que disponen para ello. Y es bastante probable que los encuentren insuficientes, dado que los recursos disponibles por el Parlamento al aprobar el Presupuesto son en principio escasos y susceptibles de usos alternativos. La decisión política de distribuir los recursos disponibles entre las necesidades públicas definidas como tales implica el establecimiento de prioridades —salud o enseñanza, por ejemplo— y, específicamente, un compromiso cuantitativo entre las alternativas —tanto para salud y tanto para enseñanza—. Pues bien, es fácil que el burócrata responsable de la oferta de enseñanza, si percibe que la necesidad de enseñanza no está suficientemente cubierta en cantidad o en calidad, luche por conseguir más recursos presupuestarios a costa posiblemente de que se destinen menos recursos a salud, de que se eleven los impuestos, o de que sea mayor el déficit público.

Es evidente que pocas necesidades públicas de las definidas actualmente como tales pueden satisfacerse plenamente, hasta el punto de que baste con mantener el nivel de prestación alcanzado, o de que pueda incluso reducirse o eliminarse. Por consiguiente, el empeño de muchos directores de agencias o servicios en aumentar los recursos de que disponen para conseguir mayor cantidad o calidad de las prestaciones que ofrecen no responde *primariamente* a una racionalidad orientada a su medro o a la mejora de su *status* personal, sino que es consecuencia directa de su responsabilidad en atender necesidades públicas no definidas como tales por ellos mismos, sino por las instancias políticas del sistema, necesidades que nunca quedan plenamente

satisfechas a causa de la escasez relativa de los recursos disponibles. Tal empeño en disponer de más recursos no obedece a que el director del servicio sea particularmente sensible a la necesidad pública a cuya satisfacción atiende: el factor causal decisivo es el cumplimiento de la responsabilidad que el director del servicio tiene como funcionario dependiente del Gobierno, a quien le ha sido encomendada la satisfacción de una determinada necesidad que normalmente puede absorber muchos más recursos que los que presupuestariamente se le destinan.

Por consiguiente, muchas de las oficinas o servicios dependientes del Estado o de otros organismos públicos tratarán sistemáticamente de maximizar su presupuesto, y en la mayoría de los casos tal estrategia será desenvuelta personalmente por su director, compitiendo todos los directores entre sí para obtener del ministro del que dependen, del ministro de Hacienda, del Gobierno y del Parlamento la mayor dotación presupuestaria posible, presionando incluso por cifras más altas que las que esperan o desean obtener para garantizarse un margen de maniobra. Pero la «racionalidad» de tal comportamiento no puede ser descrita y explicada mediante la aplicación de criterios de mercado, según los cuales el director de la agencia o servicio maximiza su *status*, su salario o su prestigio profesional, sino a través de criterios de organización, a tenor de los que el director del servicio trata de cumplir lo mejor posible sus responsabilidades, que le vienen impuestas «desde arriba» (con lo que, evidentemente, se acredita como un buen profesional y garantiza así su puesto actual, mejorando posiblemente también las perspectivas de su carrera futura). Si el director de la agencia no reclama sistemáticamente una mayor dotación de recursos para el servicio que presta o el bien que ofrece, puede ser visto por sus superiores y por sus colegas como poco cumplidor, y por la propia clientela del servicio como perjudicial para sus intereses.

Así pues, la formación del Presupuesto de gastos del Estado es la resultante de una concurrencia de demandas formuladas por los distintos servicios o agencias, que inicialmente exceden con mucho de las posibilidades reales de gasto público, y que tras su ajuste y reducción (llevados a cabo con criterios políticos derivados del orden de prioridades establecido por el Gobierno y aceptado por el Parlamento) constituyen el Presupuesto de gastos definitivo. La vieja discusión acerca de si el Presupuesto de gastos determina el Presupuesto de ingresos necesarios para atenderlos, o si por el contrario son los ingresos posibles de obtener los que determinan el volumen de gastos, es actualmente una discusión sin sentido: el volumen total de gastos e ingresos viene determinado básicamente por consideraciones macroeconómicas (política de lucha contra el ciclo, o de ajuste económico, o de desarro-

llo, etc.), y dicho volumen de gastos funciona como tope global de las demandas concurrentes formuladas por los servicios, demandas que han de reducirse más o menos de acuerdo con los criterios del Gobierno.

En resumen, frente a la «teoría económica de la burocracia» es necesario subrayar el papel de las instancias políticas en la identificación del interés público, en la creación de agencias para ofertar bienes y servicios con que atender a las necesidades públicas, y en adjudicar los recursos escasos del Presupuesto a los usos alternativos configurados por las competencias de las distintas agencias. El papel principal en los tres planos no es desempeñado por las agencias ni por sus directores (los «burócratas» de Niskanen), sino por las instancias políticas: a los directores de las agencias les corresponde aquí un papel subordinado y de ejecución.

Ello no implica volver a una concepción formalista de la burocracia como instancia meramente ejecutiva y mecánicamente subordinada a la política. En efecto, hoy sabemos que los presuntos subordinados (la burocracia) gozan de una relativa autonomía, influyen en las decisiones políticas hasta el punto de que puede decirse que a veces son ellos quienes las adoptan, reaccionan contra ciertas formas de supervisión llegando a bloquearlas con éxito, se organizan formal e informalmente para protegerse de la «intromisión» de los políticos, y negocian no sólo sus condiciones de empleo, sino multitud de extremos relativos al contenido de su trabajo. Pero esta relativa autonomía («el poder de la burocracia») no debe hacer olvidar el papel que juega la jerarquía política, que aunque no opere de manera mecánica, evidentemente existe y limita fuertemente a la burocracia. La pregunta del título del libro de Niskanen de 1976, *Bureaucracy: servant or master?*, tiene una respuesta clara: la burocracia sólo se convierte en *master* del proceso político democrático en situaciones de crisis profunda del mismo.

Lo que sucede en situaciones no críticas es que la alta burocracia influye con sus estudios e informes en la identificación de los intereses públicos que llevan a cabo las instancias políticas (no sólo el Parlamento y el Gobierno, sino los propios partidos), del mismo modo que influye en las decisiones de crear, modificar o suprimir las agencias que han de llevar a cabo la oferta de bienes y servicios públicos, así como en la asignación de recursos entre ellas. Seguramente el papel de las instancias políticas es máximo en la identificación del interés público, y algo más limitado en las decisiones sobre creación, modificación o supresión de agencias. Por otra parte, el «poder de la burocracia» respecto de la asignación de recursos a las distintas actividades públicas (y, por tanto, su capacidad de maximizar cada uno de los presupuestos concretos de las distintas agencias) se neutraliza en buena medida en virtud de la competencia entre agencias por los recursos escasos, tanto más

cuanto que la información con que el Parlamento y el propio Gobierno toman las decisiones al respecto es bastante limitada. En cambio, es importante la relativa autonomía burocrática en el uso que haga de los recursos obtenidos, siempre que su discrecionalidad se mueva dentro de ciertos límites tolerados tanto por los propios políticos como por los demandantes de los bienes o servicios de que se trate.

Hay también ocasiones en las que una agencia u organización no llega a gastar la totalidad de los recursos de que dispone, incluso aunque previamente hubiera luchado por obtenerlos. Ello significa que la agencia no ha tenido la capacidad inversora o de consumo que se esperaba de ella, pese a lo cual no recibe, por lo general, grandes críticas del Parlamento o del Gobierno, ya que en la práctica su deficiente gestión se resuelve en un menor gasto, lo que hoy día significa un menor déficit público (aunque también una menor atención a la necesidad pública que ha de satisfacerse). Este supuesto, relativamente frecuente, contribuye a poner en cuestión el modelo construido por la «teoría económica de la burocracia».

4. RESUMEN Y CRITICA

En conclusión, la «teoría económica de la burocracia» considera a ésta ineficiente, bien con una ineficiencia asignativa (cuando se obtienen más recursos de los necesarios, creándose un problema de exceso de oferta con obvios costes sociales), o bien con una ineficiencia técnica (cuando no todos los recursos obtenidos se destinan a la producción del bien o servicio en cuestión, con lo que los costos son artificialmente altos); pero en todo caso la ineficiencia implica que la burocracia es excesivamente grande y costosa: por exceso de oferta, por exceso de costes, o por ambas cosas a la vez. Y se afirma que la causa de todo ello no radica en una especial incapacidad o perversidad de los burócratas, sino en la existencia de una «racionalidad burocrática» que inspira necesariamente el comportamiento de los burócratas y que produce automáticamente tales efectos. Dicha «racionalidad» consiste en perseguir los propios y personales intereses (como llega a decir Tullock, «ganar más dinero»), y es idéntica a la racionalidad que se da en el mercado. Y de todo ello se desprende una consecuencia explícita o implícita de la «teoría económica de la burocracia»: la superioridad de las empresas privadas y del mercado sobre las agencias públicas y la Administración como oferentes de bienes y servicios destinados a satisfacer necesidades públicas, debido a su mayor eficiencia. Pero, como hemos ido viendo, todo ello es sumamente discutible.

La principal objeción a dicha teoría es que ignora o minusvalora el papel

de las instancias políticas: aunque la burocracia no se limite a ser un mero aparato de ejecución, en circunstancias normales su poder no va más allá de una relativa autonomía respecto de las instancias políticas, por lo que no puede decirse que la burocracia sea la causante del crecimiento del Estado y de sus responsabilidades, y consiguientemente tampoco de su crisis. Por otra parte, el fenómeno de maximización de los presupuestos de las agencias, cuando existe, obedece fundamentalmente a que los medios atribuidos a cualquier agencia para la atención de la necesidad pública que tenga encomendada suelen ser insuficientes (sobre todo para aquellas necesidades cuya satisfacción es característica del *Welfare State*). De aquí que el proceso presupuestario se produzca como una competencia entre agencias por la obtención de medios escasos, con lo que normalmente un director de agencia considerará un éxito profesional obtener un incremento de su presupuesto.

El interés personal de los burócratas existe, ciertamente, pero consiste ante todo en conservar su puesto o en obtener otro mejor (esto es, más importante, con mayor responsabilidad, poder y retribución); y para ello se esforzarán en cumplir adecuadamente los objetivos más o menos detallados que les han sido asignados por los políticos (por el Parlamento y por el Gobierno). Otra cosa es que el grado de detalle con que han sido fijados los objetivos sea suficiente, que con frecuencia no lo será, pero esto es algo que debe reprocharse a los políticos, no a los burócratas. La idea de que los burócratas intentan maximizar su presupuesto para ganar más dinero, tener más comodidades en la oficina, recibir más beneficios indirectos, etc., implica una pobre concepción de la racionalidad burocrática. Al burócrata más rutinario le basta con que los políticos no se inmiscuyan en su trabajo, y con que no le reduzcan el presupuesto: tal actitud implica, claro está, una apreciable probabilidad de ineficiencia técnica. En cambio, el burócrata más ambicioso e innovador desea apuntarse éxitos profesionales ante los políticos, para lo que muy posiblemente necesita aumentos presupuestarios; pero ello no implica necesariamente una ineficiencia asignativa, porque raramente la agencia producirá un *output* mayor que la demanda del bien o servicio de que se trate.

La burocracia, claro ésta, puede ser ineficiente (no lo es necesariamente), pero no por las limitadas razones aducidas por la «teoría económica de la burocracia»: la racionalidad del burócrata no es la del mercado, entre otras razones porque nunca se atribuyen en el mercado responsabilidades tan amplias como en la Administración del Estado (la salud pública, la educación, el orden público, y cosas así) con una asignación de recursos tan limitada. La racionalidad del burócrata, pues, hay que buscarla en el ámbito político de las organizaciones públicas, que es en el que desarrollan su actividad

profesional. Lo único que cabe sugerir aquí es que no se trata de una racionalidad que conduzca a una mayor o menor eficiencia que la del mercado, sino que es diferente y, quizá, más compleja. En todo caso, la «teoría económica de la burocracia» no parece describir adecuadamente el fenómeno que estudia, por lo que no puede explicarlo de manera satisfactoria.

La crítica neo-conservadora del *Welfare State* de manera explícita, y la «teoría económica de la burocracia» de forma implícita, suponen que el aparato del Estado ha crecido desmesuradamente como consecuencia de la excesiva asunción de responsabilidades por parte del Estado desde que se constituyó como garante del bienestar de los ciudadanos, particularmente tras la segunda guerra mundial, y del despilfarro de recursos públicos derivado de la ineficiencia asignativa y técnica que caracteriza a la burocracia. De ser esto cierto, el volumen de personas que trabajan para el sector público de la economía habría crecido de una manera sistemática desde 1950 en los países en los que se ha dado el *Welfare State*. Pues bien, los datos son los siguientes:

EVOLUCION DEL EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO
COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL

	1951	1980	Variación
Gran Bretaña	27	32	5
República Federal Alemana	16	26	10
Italia	10	24	14
Suecia	15	37	22
Estados Unidos	17	19	2

FUENTE: Richard Rose (ed.), *Public Employment in Western Nations*, Cambridge University Press, 1985.

Lo primero que salta a la vista, como destaca Rose, es que no existe ninguna pauta uniforme en el crecimiento del porcentaje de la población activa que trabaja para el sector público de la economía en los países indicados (todos ellos con sistemas que en mayor o menor grado pueden calificarse de *Welfare States*). Las mayores tasas de aumento corresponden a un país que era bastante pobre en 1951 (Italia) y a uno que era bastante rico (Suecia), y las menores a uno que tenía en 1951 el mayor porcentaje de empleo en el sector público (Gran Bretaña) y a uno que tenía un empleo público relativamente reducido (Estados Unidos). Es cierto que, de acuerdo con tales datos, el crecimiento del empleo público no sigue en todas partes la misma pauta ni parece un fenómeno igualmente necesario, pero también es cierto que en todos los países considerados se ha experimentado algún

crecimiento, grande o pequeño, en los treinta años cubiertos (y que incluso los pequeños crecimientos porcentuales implican grandes aumentos en números absolutos).

Pero si en lugar de atender a la evolución general del empleo público lo hiciéramos a la de los distintos programas de acción pública, veríamos que en cada país el crecimiento del empleo público no es uniforme, sino muy selectivo: mientras que hay programas que pierden empleo, otros crecen espectacularmente (y no sólo por razones de decisión política, ya que disminuye el empleo público en la producción de bienes, que es capital-intensiva, y crece en la de servicios, en la que el factor intensivo es el trabajo). En conjunto, el crecimiento del empleo en los programas de bienestar social ha sido la principal causa de la expansión del empleo público en los países occidentales, y ello porque ha habido decisiones políticas al respecto, porque con frecuencia el punto de partida era muy bajo, y porque tales programas son intensivos en trabajo en muy alto grado. Por otra parte, algunos programas de bienestar social (sobre todo salud y educación) ofrecen un tipo de servicios al margen del mercado por los que no suele cobrarse precio (o por los que se cobra un precio muy inferior al que se cobraría en el mercado), con lo que su demanda carece prácticamente de restricciones: la presión en favor del crecimiento de la oferta es, por consiguiente, muy fuerte. Pero otros programas de bienestar social, que consumen una parte muy importante de los gastos públicos, no aumentan significativamente el volumen de empleados públicos (como sucede con las transferencias en forma de pensiones para jubilados, incapacitados, desempleados, etc.). En resumen, ni el crecimiento del empleo público muestra una pauta uniforme para los distintos países, ni dentro de cada país crece uniformemente para los distintos programas o funciones. El hecho de que el empleo sea *público* no implica correlación alguna con su tasa de crecimiento.

Pero, como señala Rose, si los burócratas tuvieran una racionalidad expansionista en su propio interés, su número crecería sistemáticamente a lo largo del tiempo, y de manera más o menos uniforme en todos los programas y países, cosa que no sucede. El intento psicologista e individualista de explicar el crecimiento del Estado y del empleo público por una universal propensión de la burocracia a maximizar su presupuesto y sus efectivos no resulta respaldado por la evidencia empírica. Se da incluso la paradoja de que la «teoría económica de la burocracia» es de origen norteamericano, y es precisamente en los Estados Unidos donde el crecimiento del empleo público ha sido mínimo de 1950 a 1980.

Por último, por lo que hace a la imputación de ineficiencia asignativa o técnica a las agencias u organizaciones públicas en comparación con las pri-

vadas (se derive o no dicha ineficiencia de la «racionalidad burocrática» maximizadora), no parece nada claro que tal comparación pueda llevarse fácilmente a cabo, pues la oferta pública de bienes y servicios es muy diferente de la privada, y se produce en un contexto de decisiones políticas que tienen poco que ver con las del mercado. Y así lo reconoce Casahuga al señalar que la «teoría económica de la burocracia» no se refiere a las empresas de servicios públicos que operan en el mercado y perciben un precio por unidad de producto (1984: 139), que serían las únicas estrictamente comparables con las empresas privadas. En todo caso, como dice Mishra, la experiencia del *thatcherismo* ha puesto de manifiesto que «contrariamente a lo que se creía, los servicios públicos no adolecían de un exceso de derroche e ineficiencia que pudiera ser identificado y eliminado» (1984: 47). Y podría añadirse, aunque no sea el momento de detenerse en ello, que la ineficiencia y el derroche caracterizan —seguramente por igual— tanto a la producción pública de bienes y servicios como a la privada.

Por otra parte, las acusaciones de ineficiencia dirigidas a las organizaciones burocráticas están estrechamente ligadas a un problema mucho más complejo, el de las contradicciones del *Welfare State*. Como ha señalado Offe (1984), la persecución de multitud de fines, con frecuencia contradictorios, lleva al *Welfare State* a intentar lo imposible: garantizar el dominio económico del capital y simultáneamente socavar y erosionar su poder. El *Welfare State* ha despertado demasiadas expectativas que lo han sobrecargado de demandas incompatibles; y como es incapaz de llevar a cabo con éxito todo aquello de que se ha declarado responsable, termina siendo víctima de sus promesas incumplidas. Es en este contexto de crisis de legitimidad y de frustración de expectativas respecto de la acción pública en el que cobra toda su fuerza una construcción teórica, por simplista que sea, que «explica» la imposibilidad de que la burocracia sea eficiente.

Habrà que pensar, en resumen, que la «teoría económica de la burocracia» desempeña ante todo el papel de un artefacto ideológico dirigido contra los supuestos mismos del *Welfare State*, con la pretensión de ofrecer una fundamentación «científica» a la política neo-conservadora de su desmantelamiento, justificando la transferencia a la empresa privada de aquellas actividades desenvueltas por las agencias públicas que pudieran producir beneficios, la eliminación o reducción de las que no pudieran producirlos, y la continuidad en mano pública de las que produzcan claras ventajas para los intereses del capital y no sean susceptibles de incorporación al mercado. Esto es lo que puede concluirse de la escasa consistencia de la «teoría económica de la burocracia» y de su falta de adecuación a la evidencia empírica disponible.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BLANKART, C. B.: «Zur ökonomischen Theorie der Bürokratie», *Public Finance*, 2, 1975.
- BRETON, A., y WINTROBE, R.: «The equilibrium size of a budget maximizing bureau: a note on Niskanen's theory of bureaucracy», *Journal of Political Economy*, 83, 1975.
- BORCHERDING, T. E. (ed.): *Budgets and Bureaucrats. The Sources of Government Growth*, Duke University Press, Durham, 1977.
- CASAHUGA, A. (ed.): *Teoría de la Hacienda Pública democrática*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984.
- DOWNS, Anthony: *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, Nueva York, 1957.
- DOWNS, Anthony: «A Theory of Bureaucracy», *American Economic Review*, vol. LV, 2, 1965.
- DOWNS, Anthony: *Inside Bureaucracy*, Little, Brown & Co., Boston, 1967.
- FAITH, Roger L.: «Rent-Seeking Aspects of Bureaucratic Competition», en J. M. Buchanan, R. D. Tollison y G. Tullock (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, Texas A. & M. University Press, 1980.
- FORTE, F., y DI PIERRO, A.: «A Pure Model of Public Bureaucracy» *Public Finance*, 1, 1980.
- GOUGH, Ian: *The Political Economy of Welfare State*, Macmillan, Londres, 1979.
- JONSSON, E.: «A Model of a Non-Budget-Maximizing Bureau», en J. E. Lane (ed.), *State and Market: The Politics of the Public and the Private*, Sage, Londres, 1985.
- MARTIN, John P.: «Public Sector Employment Trends in Western Industrialized Economies», en INTERNATIONAL INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE: *Public Finance and Public Employment*, Wayne State University Press, Detroit, 1982.
- MIGUÉ, J. L., y BÉLANGER, G.: «Toward a general theory of managerial discretion», *Public Choice*, 17, 1974.
- MILLER, G.: «Bureaucracy compliance as a game on the unit Square», *Public Choice*, primavera 1977.
- MISHRA, Ramesh: *The Welfare State in Crisis*, Harvester, Brighton, 1984.
- NISKANEN, William A.: «The Peculiar Economics of Bureaucracy», *American Economic Review*, vol. LVIII, mayo 1968.
- NISKANEN, William A.: *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Chicago, 1971.
- NISKANEN, William A.: *Bureaucracy: Servant of Master?*, Institute of Economics Affairs, Londres, 1976.
- OFFE, Claus: *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, Londres, 1984.
- ROSE, Richard: *Changes in public employment: A multidimensional comparative analysis*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow, 1980.
- ROSE, Richard (ed.): *Public Employment in Western Nations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- TULLOCK, Gordon: *The Politics of Bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965.
- TULLOCK, Gordon (ed.): *Papers on Non-Market Decision Making*, Thomas Jefferson Center for Political Economy, Charlottesville, 1966.
- TULLOCK, Gordon: «Dynamic Hypothesis on Bureaucracy», *Public Choice*, otoño, 1974.