

## LA RELACIÓN ENTRE LA BUROCRACIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

ANDREA MARÍA MARTÍNEZ DAMEA  
Doutoranda en Ciencia Política  
Universidad de Santiago de Compostela

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Concepto de "Burocracia": a. Max Weber, b. Ludwig Von Mises, c. Otras aportaciones teóricas. 3. Concepto de "Políticas Públicas". 4. Políticas Públicas y Burocracia: a. La política de la Burocracia, b. El gobierno burocrático, c. Figura central de la burocracia: El Burócrata. 5. Conclusión. 6. Bibliografía.

**Resumen:** Burocracia y Políticas Públicas, a priori, no parece que sean términos que estén relacionados directamente debido a que la burocracia es referida al conjunto de funcionarios que conforman la Administración Pública y las Políticas Públicas son las decisiones públicas que llevan a cabo los miembros del gobierno, es decir, los representantes políticos. Sin embargo, en el proceso de elaboración de esas políticas hay presentes esos empleados públicos que son los que manejan información importante y valiosa para el gobierno que puede determinar la puesta en marcha o no de las políticas públicas, independientemente de si son buenas o malas políticas. La relación entre ambos conceptos va más allá de lo que se piensa.

**Palabras Clave:** Burocracia, Políticas Públicas, Estado.

**Abstract:** Bureaucracy and Public Policy, a priori, doesn't seem to be terms that are directly related because the bureaucracy is referred to all officials who make up the Public Administration and Public Policy are public decisions holding members of the government, i.e., political representatives. However, in the process of developing these policies are present these are public employees who handle important and valuable information for the government that can determine the implementation or not of public policy, regardless of whether they are good or bad policy. The relationship between the two goes beyond what you think.

**Key Words:** Bureaucracy, Public Policy, State.

### 1) Introducción

Los términos de "Burocracia" y "Políticas Públicas" son dos conceptos que están interrelacionados, sobre todo en el proceso de elaboración de las políticas públicas. Tal es así, que es la misma Burocracia la que lleva a cabo las políticas públicas e incluso las elabora previamente, con toda una connotación ideológica clara.

Trataré de explicar la relación entre estos dos conceptos, las distintas acepciones que algunos pensadores dan del concepto de "Burocracia" (concepto interesante para su estudio) con las visiones incluidas de algunos pensadores que han escrito sobre, no sólo la Burocracia, sino también de la gestión burocrática.

## 2) Concepto de "Burocracia"

Si cogemos la palabra "Burocracia" suena como un ente abstracto porque "Burocracia" no es un elemento concreto que podamos tocar o sentir, este término es referido a un colectivo específico que comparten unas características comunes, un modo de trabajo, con un modelo de organización, actualmente, jerárquico, etc.

A nivel popular, la Burocracia está relacionada con la clase política, con los que ejecutan las políticas públicas y no se refieren a ese gran número de funcionarios que hay en todas las administraciones públicas que son los que llevan a cabo los trámites, procesos, etc. de cualquier acto legislativo llevado a cabo por los gobernantes.

Cuando hablamos de Burocracia, los ciudadanos lo relacionan siempre con la clase política. Actualmente, los ciudadanos no se equivocan ya que no hay una separación entre los políticos y la administración, que es donde los funcionarios ejercen sus funciones.

A mediados del siglo XVIII, el término "Burocracia" fue desarrollado para la designación del grupo de funcionarios que ejercieran sus funciones dentro de la nueva administración que se estaba conformando en aquella época debido a la reconversión administrativa ocurrida en los países europeos, pasando de las monarquías absolutistas al establecimiento del Estado moderno y de sus principales actores. A partir del siglo XIX, diversos teóricos establecieron sus teorías, como por ejemplo Saint-Simon y Marx, sobre la configuración de una administración en favor de los ciudadanos acabando con los privilegios de la clase dirigente y estableciendo un nuevo modelo donde el principal actor fuera el ciudadano y no un grupo de personas con privilegios especiales sobre los demás que tomarán las decisiones que afecten, por entero, a la sociedad.

Uno de los estudiosos contemporáneos que se dedicó al tema de la burocracia y las políticas públicas fue B. Guy Peters. En su libro *La política de la Burocracia*<sup>1</sup> hace (entre otros temas que trata su libro) una distinción entre Burocracia y Administración, porque normalmente son conceptos que llevan a confusión y a engaño y se piensa que son la misma cosa, cuando realmente no lo son, describe ambos conceptos de la siguiente manera. La Administración, según Peters, la describe de dos maneras: la primera manera es referida en cuanto a las funciones de la Administración, es decir, el proceso de aplicación de reglas y la segunda manera, que Peters utiliza para definir la Administración es como estructura gubernamental. En esta segunda definición, Peters hace referencia a las funciones meramente políticas y económicas y no encarna ninguna concepción a las funciones administrativas. En cuanto al término de Burocracia, estrictamente utiliza esta definición:

*Las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>PETERS, B. G. "La política de la Burocracia", México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. Pág. 67-85.

<sup>2</sup>PETERS, B. G. "La política de la Burocracia", México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. Pág. 69.

Dada esta definición de Burocracia que presenta Peters, se puede ver que recoge muchas de las características del concepto de Max Weber sobre la Burocracia. Más que una definición de la Burocracia, como órgano institucional o como parte integral de lo que es la función pública, es más bien una descripción de la estructura burocrática, de cómo se compone, etc. Niskanen si ofrece una "definición" de la Burocracia:

*Las burocracias son organizaciones no lucrativas, es decir, sin afán de lucro que al menos una parte de la burocracia está financiada por una asignación periódica o por una subvención*<sup>3</sup>.

En la literatura sobre la burocracia, siempre se ha dividido este tema en dos perspectivas<sup>4</sup>, la perspectiva macro y la perspectiva micro. En la perspectiva macro se ve a la Burocracia como un fenómeno organizativo, mientras que en la perspectiva micro se ve la Burocracia desde el punto de vista de los individuos, es decir, de los funcionarios que trabajan en la función pública.

Peters, en su obra, refleja bajo mi punto de vista todos los puntos no sólo de la Burocracia tanto en la perspectiva macro como en la perspectiva micro, sino que también hace referencia a varios puntos sobre el sector público, que es al fin y al cabo en donde la Burocracia pública ejerce su poder.

A lo largo del tiempo, los gobiernos van adquiriendo mayor poder y mayor tamaño debido a su expansión, no sólo político, sino también por la creación de nuevas instituciones políticas o administraciones. Este tendente crecimiento<sup>5</sup> no sólo del Estado, sino de la Administración pública conlleva a un aumento no sólo de la cantidad funcionarios que trabajen en la función pública sino que también deben de crear nuevas estructuras organizativas, con nuevas funciones, etc para poder así justificarlas ante los ciudadanos. Y el problema no es sólo la cantidad excesiva de funcionarios, que cada vez va a peor, sino que esos puestos de trabajo que se crean son puestos fijos<sup>6</sup> en la Administración y eso conlleva a un posible estancamiento de los trámites administrativos, sino que a lo largo del tiempo los mismos funcionarios acaban por estancarse ellos mismos y como no corren ningún peligro de perder su puesto de trabajo de olvidarse incluso de ejercer su propia función pública dentro de la Administración.

Otra cuestión fundamental, no sólo en la Burocracia pública, sino también en el Gobierno en general es la cuestión de los presupuestos. Para poder llevar a cabo las políticas de un gobierno, independientemente el color político del gobierno, es necesario un requisito fundamental que es destinar una cierta cantidad de dinero para poder llevarlas a cabo. El problema es cuando, las distintas administraciones o sectores de la función pública empiezan a exigir al Gobierno central más dinero, por el simple de que el dinero que se las ha transferido no han sabido gestionarlo de una manera eficaz y de manera responsable. Y también la existencia de unos

---

<sup>3</sup> CARNIS, L A.H. "The economic theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanian Model and The Misesian approach" The Quartely Journal of Austrian Economics, 12, no. 3 (2009). Pág. 61

<sup>4</sup> BASTOS BOUBETA, M. A. "Burocracia, burocratización e reforma Administrativa". Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, D.L. 1998. Pág. 22

<sup>5</sup>PETERS, B. G. "La política de la Burocracia", México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999 Pág. 87-122.

<sup>6</sup>PETERS, B. G. "La política de la Burocracia", México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999 Pág. 181-237.

presupuestos<sup>7</sup> en la función pública es una manera de expresión del poder político, es decir, se tiene la idea de que un gobierno para que ejerza sus políticas, sobre todo la política económica, y garantizar el famoso Estado de Bienestar tienen que tener dinero en las arcas públicas y a esto va relacionado con la eficacia y eficiencia que es una idea promulgada y aceptada en la opinión pública en la actualidad. También, en la actualidad, se tiene la idea de que es el Estado quien proporciona los recursos y también que pueden satisfacer las necesidades de los ciudadanos, pero se olvidan de que es el Mercado quien hace una óptima satisfacción de las necesidades de los consumidores. Rothbard, en uno de sus últimos trabajos<sup>8</sup>, comenta esta idea de que es el Mercado quien debe proporcionar y satisfacer las necesidades de los ciudadanos, debido a que la Burocracia lo único que busca es su propio beneficio personal. De acuerdo, con Rothbard, en la Burocracia en general no existe ningún incentivo que sirva para que los burócratas sean más eficientes a la hora de ejecutar sus funciones en la función pública ya que sus ingresos totales provienen de los ingresos coercitivos que el Estado consigue a través de los ciudadanos, en cambio en el ámbito empresarial, los empresarios son lo más eficientes posibles en servir las demandas de los consumidores y no utilizan medios coercitivos para la obtención de ganancias.

#### a. Max Weber.

Max Weber fue un filósofo, economista, jurista, historiador, politólogo y sociólogo alemán, aunque Weber es considerado uno de los padres de la sociología nunca se vio como tal, sino como un historiador. Tiene múltiples estudios en los campos de la sociología de la religión, del gobierno y de la economía.

La parte del estudio de Max Weber que nos interesa destacar, es la de la llamada "Tipo ideal de Burocracia" de Weber. Diseña su tipo ideal de Burocracia, basándose en 6 principios, los cuales caracteriza hoy en día la Administración Pública y que así queda reflejado en la legislación<sup>9</sup> que rige los principios de la Administración, por ejemplo, en el caso de España:

1. **Estructura jerárquica formal:** en la burocracia diseñada por Max Weber, establece que la Burocracia debe estar estructurada de una manera jerarquizada para evitar la desorganización y que los escalones más bajos de la estructura burocrática sepan a quienes acudir en el caso de algún problema. En este punto, podemos destacar la justificación que ofrece Rothbard<sup>10</sup>: Rothbard dice que una burocracia es necesariamente jerárquica por dos motivos:

- a. Por la Ley de Hierro de la Oligarquía<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup>PETERS, B. G. "La política de la Burocracia", México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. Pág. 397-443.

<sup>8</sup>ROHTBARD, M. N. "Bureaucracy and The civil service in the United States" Journal of Libertarian Studies.1995.

<sup>9</sup>Los principios de la Administración Pública en España están regidos en la Constitución Española de 1978, en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común y en la ley 6/1997, de 14 de Abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (AGE).

<sup>10</sup>ROTHBARD, M. "The Structure and Goals of Bureaucracy" Bureaucracy and civil service in the United States. Pág. 9-16

<sup>11</sup> Fue desarrollada por Robert Michels, (sociólogo alemán especializado en el comportamiento político de las élites intelectuales) Esta ley se basa en tres principios:

- b. Y por una idea comentada anteriormente, por el crecimiento de la propia estructura burocrática.
2. La administración burocrática tiene unas **reglas** que tienen que seguir todos los funcionarios.
3. Cada persona que trabaje en la función pública, tiene asignado una función o un papel determinado que debe ejercer, es decir, **una especialización del trabajo**.
4. **Objetivo de la Burocracia:** debido al establecimiento de una organización jerárquica en la Administración Pública como método de ordenación interna, existe la tendencia del favorecimiento a los altos cargos a la hora de ejecutar cualquier decisión o política pública y siempre dentro del departamento u oficina donde se lleve a cabo.
5. **Igualdad entre los funcionarios.** Con el término "igualdad", Weber quiere decir que cualquier funcionario puede aspirar a cualquier cargo, si saben cómo conseguirlo.
6. **Contratación con base en calificaciones técnicas:** La persona que supere unas oposiciones para acceder a un cargo en la administración pública debe de tener una serie de conocimientos previos.

Aunque Weber desarrolló este "tipo ideal de Burocracia", la realidad es otra. La realidad es que la Burocracia tiene problemas difíciles de erradicar, y como en cualquier tipo de organización, de corrupción, nepotismo, etc. Sin embargo, se está viendo un claro crecimiento, no sólo de la Burocracia, sino también del Sector Público en general debido a la creencia de que cuanto más presencia de lo público haya en la sociedad, cuanto más intervención pública haya, mejor se solucionan los diversos problemas de la ciudadanía y habrá un mejor funcionamiento de las instituciones y de las diversas organizaciones, tanto públicas como privadas, que configuran el sistema visión tomada por parte de los actores públicos y por una parte de la ciudadanía, pero la otra visión que hay es que cuanto más papel y función tenga el Sector Pública habrá más entorpecimiento y más dificultades para llevar a cabo cualquier proyecto que beneficie a la sociedad, tanto si lo lleva a cabo un solo individuo que si lo lleva un colectivo que no comulgue con el ideario general, incluso el propio Max Weber admite que no puede existir un modelo ideal de burocracia y que puede degenerar en los problemas que actualmente imperan en la Administración Pública en España debido a su configuración.

---

a. Cuanto más grandes se hacen las organizaciones, más se burocratizan, ya que, por una parte se especializan; y, por otra, deben tomar decisiones cada vez más complejas y de una manera más rápida.

b. Se desarrolla una dicotomía entre eficiencia y democracia interna; de modo que para que la organización sea eficiente necesita un liderazgo fuerte, en detrimento de una menor democracia interna.

c. La propia psicología de las masas hace deseable el liderazgo, puesto que son apáticas, etc.

En el caso de las Burocracias, el primer principio es el característico de las burocracias actuales.

**b. Ludwig Von Mises.**

Ludwig Von Mises<sup>12</sup> es uno de los mejores economistas de toda la historia del pensamiento económico que supo hacer una buena defensa del mercado libre y fue un muy buen crítico del Estado y de la acción intervencionista<sup>13</sup> del Estado en la economía. En este trabajo, cabe destacar una de sus grandes obras que se titula "Burocracia (1944)".

El capitalismo es aquel sistema económico de cooperación social y división del trabajo que está basado en la propiedad privada de los medios de producción, bajo una libertad económica y empresarial. La empresa privada es una de las características claves del capitalismo, es decir, sin propiedad privada, sin empresas privadas, etc. No existe capitalismo. Mises en su libro demuestra, cómo se configura el sistema económico compatible (capitalismo) con el mercado, y como la interferencia del Estado en la economía distorsiona completamente cada una de las características del Capitalismo, y en concreto se centra en la Burocracia.

También en su libro, hace referencia a un término concreto que es el "Cálculo Económico"<sup>14</sup>. Concretamente, el cálculo económico<sup>15</sup> es compatible en una economía de mercado, bajo un sistema socialista no: es compatible en una economía de mercado porque toda planificación y diseño de proyectos empresariales está basado en los precios de mercado, y también está basado en las valoraciones subjetivas de los bienes de consumo por parte de los consumidores. Esto en una comunidad socialista<sup>16</sup>, es imposible de llevar a cabo ya que sería el Estado quien poseería los medios de producción y producirían los bienes de consumo que a juicio del propio Estado serían necesarios y convenientes para la sociedad, sin contar con la opinión pública.

Otro punto que Mises expone en su libro, es la Gestión Burocrática<sup>17</sup>. El modelo de gobierno compatible con la gestión burocrática es la democracia, concuerdo con Mises en todo su pensamiento pero en este caso concreto, es demostrable (como muchas otras cuestiones de su pensamiento económico) de que la gestión burocrática es compatible con la democracia ya que en un sistema dictatorial quien dicta las leyes, y demás decisiones es la figura única del dictador o mandatario. Según cuenta Mises, que se afirmaba de que la gestión burocrática no era compatible con un gobierno democrático, esto lo considera Mises como una

---

<sup>12</sup> Fue un economista austríaco que tuvo influencia en el movimiento libertario en pro del mercado libre y en la Escuela Austríaca de Economía.

<sup>13</sup> MISES, L V. "Crítica del Intervencionismo". Unión Editorial, 2001. P 383.

<sup>14</sup> MISES, L V. "Economic Calculation" Chapter. 1 Profit Management. Bureaucracy NEW HAVEN

YALE UNIVERSITY PRESS, 1944. Pág. 22- 31: Método de cálculo y computo en la planificación de nuevos proyectos y evaluar los usos de la operación de aquellos recursos que ya se estén trabajando.

<sup>15</sup> MISES, L V. "El cálculo económico en el sistema socialista".

<sup>16</sup> HUERTA DE SOTO, J. "El debate en torno a la imposibilidad del cálculo económico en el socialismo" Socialismo, cálculo económico y función empresarial. 2001. Pág. 27-30

<sup>17</sup> MISES, L V. "Chapter. 2. Bureaucratic Management". Bureaucracy. NEW HAVEN YALE UNIVERSITY PRESS, 1944. Pág. 40-56

falacia. La gestión burocrática es compatible con la democracia<sup>18</sup> por los dos principios básicos que la configuran:

1. La primacía de la ley
2. El presupuesto

Con respecto a la primacía de la ley, Mises se refiere a que ningún cargo de la función pública tiene el derecho de interferir en cualquier tipo de asunto de un individuo o grupo de individuos en concreto. La ley tiene otra función que es el limitar la acción de los gobiernos sobre los ciudadanos.

Y con respecto al segundo principio de configuración de la democracia, el presupuesto, Mises expone que el objetivo de un gobierno democrático es el bienestar público y aquí es donde entra la cuestión del Presupuesto. El presupuesto se ha conceptualizado y definido en diversas formas, en concreto destacar dos definiciones importantes:

**Fritz Neumark:** *el presupuesto es un resumen sistemático y cifrado, confeccionado en periodos regulares, de las previsiones de gastos (en principio obligatorias para el poder ejecutivo) y de las estimaciones de ingresos previstos para cubrir dichos gastos.*

**Wildavsky (1997):** *A Budget is a prediction. A budget contains words and figures that propose expenditures for certain objects and purposes. The words describe types of expenditures (salaries, equipment, travel) or purposes (preventing war, improving mental health, providing low-income housing), and the figures are attached to each item.*

En las democracias actuales, cada año se sacan unos presupuestos generales del Estado donde aparecen las partidas presupuestarias que supuestamente son las "inversiones" que el Estado hace para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, es lo que se denomina con el famoso término del "Estado del Bienestar". Mises, concluye diciendo que la gestión burocrática contiene estas dos características y que únicamente es compatible con la democracia. Pero la gestión burocrática no tiene libertad absoluta para hacer y deshacer a su antojo, también se tiene que someter a las reglas y a cumplirlas, y esa tarea es encomendada al Burócrata, figura que comentaremos al final del trabajo.

Como última idea a comentar en este punto, Mises compara la gestión burocrática en la empresa pública y en la empresa privada, más bien explica ambas características. La gestión burocrática en la empresa pública, explica Mises, la idea que comentábamos al principio que el cálculo económico es incompatible con un sistema de planificación central o sistema socialista, debido a que las empresas pública son propiedad única y exclusivamente del Estado<sup>19</sup>. En cambio, en un sistema capitalista la llamada gestión burocrática no daría lugar debido a la existencia de precios de mercado, propiedad privada de los medios de producción, etc. El problema que hay en la actualidad, por ejemplo en España, existe una mezcla de ambos sistemas lo que en economía se llama "Sistema Mixto" que conlleva la convivencia del sector privado con el sector público y viceversa. El problema es que el Estado establece una normativa y unos procedimientos

---

<sup>18</sup> MISES, L. V. "Bureaucracy within a democracy" Chapter 2. Bureaucratic Management. Bureaucracy. NEW HAVEN YALE UNIVERSITY PRESS, 1944. Pág. 41-44.

<sup>19</sup>BASTOS BOUBETA, M. A. "¿Puede la intervención estatal ser justificada científicamente?" Procesos de Mercado, Vol. 2, nº 1, 2005. Pág. 11-52.

administrativos que hace que sea como una especie de interferencia del Estado en la economía y sobre todo en la creación de empresas, y al final lo que acaba por pasar es que un sistema acaban anulando al otro. Esta frase de Mises resume todo lo dicho: *"The issue is always the same: the government or the market. There is no third solution"*.

### c. Otras aportaciones teóricas

Hubo otros teóricos que tocaron el tema de la Burocracia, desde sus respectivas visiones ideológicas. Entre ellos, destacar a Niskanen<sup>20</sup>, Gordon Tullock<sup>21</sup>, Murray N. Rothbard<sup>22</sup> (comentado anteriormente), etc.

La perspectiva de Niskanen sobre la Burocracia, es que la Burocracia aparece como respuesta a los fallos del mercado. Laurent A.H. Carnis, en un artículo del *The Quarterly Journal of Austrian Economics* titulado *"The economic theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanian model and the Misesian approach"* compara la perspectiva de Niskanen con la perspectiva de Ludwig Von Mises. En la visión de Niskanen, la Burocracia aparece como respuesta a los fallos del Mercado, y a la "incapacidad" del Mercado para la asignación eficiente de ciertos bienes y servicios, Mises no está de acuerdo. Mises dice que si es el Estado quien proporciona esos bienes y servicios distorsiona lo que es la llamada Economía de Mercado y para Mises la Burocracia significa la ineficiencia de esta asignación debido a la intervención estatal en la economía.

Niskanen no sólo comenta el tema de la asignación de recursos, sino que también trata el tema que es el control de la Burocracia. Peters dedica en su libro<sup>23</sup> a tratar la visión de Niskanen y su solución a este problema. Una idea que comente anteriormente, es que no sólo en las agencias burocráticas sino en cualquier administración pública una vez que el estado central cede una cierta cantidad de fondos más adelante exigen al gobierno central más fondos, eso es lo que comenta que pasa Niskanen con las burocracias públicas. En las burocracias públicas, los jefes de las mismas son los que tienen el control sobre una cantidad de dinero eso unido a que controlan la información y la capacidad de ocultar ciertos costes de gran magnitud es lo que hace que luego exijan más fondos, la solución que propone Niskanen es la creación de un modelo que se acerque al modelo que hay en el mercado, en el sentido de la creación de varias oficinas o agencias burocráticas que compitan en una misma área para dar un mejor servicio a los ciudadanos. Pero este modelo que propone Niskanen no es fácil de aplicar en la actualidad, ya que no

---

<sup>20</sup>Fue un economista americano. Fue uno de los artífices del programa económico del presidente Ronald Reagan y por sus contribuciones a la teoría de la elección pública. También fue presidente del Cato Institute.

<sup>21</sup>Es un economista y profesor jubilado de Derecho y Economía. Es conocido por su trabajo sobre su teoría de la elección pública y la aplicación del pensamiento económico a las cuestiones políticas.

<sup>22</sup>Fue un economista, historiador y teórico político estadounidense perteneciente a la Escuela Austríaca de Economía, que contribuyó a definir el moderno liberalismo de corte libertario (libertarismo) y popularizó una forma de anarquismo de propiedad privada y libre mercado al que lo conceptualizó como "Anarcocapitalismo". Es el único de la Escuela Austríaca que posee una teoría del Estado más o menos elaborada de corte anarquista.

<sup>23</sup> PETERS, B. G. "La política de la Burocracia". México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. Pág. 100-102.

se pueden crear organizaciones de la nada y sin una justificación previa sobre todo por el tema de la captación de fondos públicos. Es lo que comenté al principio con la expansión del Estado, hoy en día se crean más y más instituciones y administraciones pero tienen que justificar la creación de tales instituciones y por supuesto, que se lo puedan permitir económicamente hablando.

### 3) Concepto de "Políticas Públicas"

En el campo de las políticas públicas, varios estudiosos ofrecen múltiples connotaciones sobre el concepto de "política pública". Gloria Regonini, en un trabajo titulado *El estudio de las Políticas Públicas*, en una primera parte recoge algunas definiciones de varios estudiosos en este campo:

**Lasswell y Kaplan (1950):** *Una política es un programa proyectado de valores, fines y prácticas.*

**Lindblom (1959-1986):** *"Policy Making": es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones.*

**Healo (1972-1982):** *Una política pública no es un fenómeno objetivo dotado de un perfil evidente y bien definido.*

**Sharpf (1978):** *La primera tarea del investigador es de tipo casi hermenéutico y consiste en delimitar qué soluciones a qué problemas se hallan asociadas en un contexto determinado, a la intervención pública en un determinado sector.*

**Dye (1975), Bachrach y Baratz (1963):** *Todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer constituye una política pública.*

Por otro lado, **Meny y Thoenig (1992)** en su libro *Las políticas públicas* establecen también una definición conceptual sobre este término: *Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico. Se le atribuye las siguientes características: Un contenido, Un programa, Orientación normativa, Coerción y Competencia social.*

La definición o definiciones que mejor encajaría actualmente y por lo que popularmente se conoce como "política pública" concuerda más, las definiciones de Lasswell y Kaplan y de Dye, Bachrach y Baratz. Por un lado las políticas son decisiones que el gobierno toma (como dicen Dye, Bachrach y Baratz) pero también esas decisiones llevan por detrás unos valores y unos fines que también depende del color político o de la ideología (Lasswell y Kaplan).

También a la "política pública" se le puede atribuir esta definición:

*La política pública es pues un juego de poder entre múltiples actores, de sus coaliciones y de cómo permitan actuar las reglas del juego y el marco institucional existente<sup>24</sup>*

Concuerdo totalmente, con esta definición de "política pública" ya que no sólo se trata de la decisión en sí, sino que muchas veces los gobiernos tienen que llegar a acuerdos con otros actores implicados en la elaboración e implementación de las

---

<sup>24</sup> BASTOS BOUBETA, M. A. "Análisis de las políticas públicas. Concepto. Clases: políticas reactivas y anticipativas. Los actores intervinientes en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas". Las administraciones públicas y sus nuevas técnicas de gestión: especial relevancia al ámbito local. Escuela de Negocios de Galicia, 2001. Pág. 3-11.

políticas públicas y por supuesto depende del marco institucional que exista en el país, los procesos reglamentados, etc.

#### 4) Políticas Públicas y Burocracia

En este último punto del trabajo, vamos a tratar de comprender y explicar qué política ejerce la Burocracia, vamos a tratar qué es y las críticas que se le hace a la figura central de la Burocracia, y por último el gobierno burocrático.

##### a. La política de la Burocracia<sup>25</sup>.

La burocracia en frente a un gobierno, es un actor meramente institucional, es decir no es decisivo en la toma de decisiones pero puede serlo para que el ejecutivo pueda formular sus políticas, ya que la burocracia contiene información esencial para los políticos.

Sería interesante comentar el enfoque que tenía Woodrow Wilson<sup>26</sup>, que desarrolló antes de comenzar su carrera política hacia la presidencia de los EEUU. Wilson argumentó a favor de una separación entre la política y la administración porque consideraba que la elaboración de las políticas públicas debe estar separada de los grupos de interés, ciudadanos, etc porque tuvo el convencimiento de que la sociedad estaría de esta forma mejor servida.

##### b. El gobierno burocrático<sup>27</sup>.

En un gobierno, independientemente el nivel (local, autonómico o estatal) los políticos deben de tener los conocimientos necesarios e imprescindibles para llevar a cabo las políticas y saber qué hacer en la toma de decisiones. Este es el caso de un gobierno burocrático.

El gobierno burocrático<sup>28</sup> debe cumplir una serie de criterios antes de que se considere que la Burocracia tiene la capacidad suficiente como para garantizar un gobierno viable para la sociedad.

Estos criterios son 6 principios:

1. **Ideología de la Oficina:** la Burocracia, a distinción de un por ejemplo un partido político que gana unos comicios y en la organización política lleve consigo una ideología, en el caso de la Burocracia no es así. Y no es así porque, en una burocracia conviven funcionarios de distintas ideologías. Hay dos tipos de versiones que comentan este principio que debe cumplir la

---

<sup>25</sup>PETERS, B. G "La política de la Burocracia". México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999 Pág. 342-395; BASTOS BOUBETA, Miguel Anxo. "Burocracia, burocratización e reforma administrativa". Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, D.L. 1998. Pág. 156-170.

<sup>26</sup> Vigésimo octavo presidente de los Estados Unidos. En su obra Estudio de la Administración Pública (1887), explicó que la Política (procesos electorales, campañas, candidatos, etc.) no debía intervenir ni influenciar en los funcionarios que trabajan en la Administración Pública (elaboración de políticas públicas, puestas en marcha de las mismas, calidad, etc.).

<sup>27</sup> PETERS, B. G. La política de la Burocracia. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999. Pág. 344-365; BASTOS BOUBETA, Miguel Anxo. Burocracia, burocratización e reforma administrativa. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, D.L. 1998. Pág. 163-167.

<sup>28</sup> PETERS, B. G. "The problem of Bureaucratic Government" The Journal of Politics. Vol. 43. No. 1 (1981) Pág. 56-82.

Burocracia. La "versión blanda" consiste en la creación de un programa que se base en ideas favorecidas a la burocracia, gracias a la familiaridad con las mismas. En cambio, la "versión dura" de la burocracia trata que en esta versión los funcionarios son o se vuelven expertos en ciertas materias del área política que conlleve al desarrollo de ideas vinculadas a mejorar la elaboración de las políticas.

2. **Disponibilidad de medios funcionales:** la burocracia no puede llevar a cabo los proyectos que quieran porque pueden ser incompatibles con los procedimientos administrativos que estén en un momento determinado regulado por ley, incluso si la burocracia llegara a tener un procedimiento propio podría ponerse en contra.
3. **Competencia entre agencias:** en este principio, destacar dos tipos de competencias. En primer lugar, se destaca la competencia por el acceso a un puesto superior y en segundo lugar, hay otro tipo de competencia que tiene que ver con la financiación, o presupuesto, que en este tipo de competencia entre agencias la burocracia intentará conseguir los mayores fondos posibles para su agencia burocrática.
4. **La ocupación de los puestos:** si la burocracia pretende o quiere ser un actor fundamental e imprescindible en la elaboración de las políticas públicas, los funciones deben ocupar los puestos más importantes para que la burocracia llegue a ese punto; además de conseguir un número bastante alto de funcionarios que tengan un puesto de responsabilidad para tener una representación lo suficientemente fuerte para ser considerados dentro del proceso de elaboración de las políticas públicas.
5. **La posesión de capacidades gerenciales:** el solo tener conocimientos teóricos no es suficiente para poder llevar a cabo una gestión lo suficientemente óptima, también hay que poseer o tener desarrollados ciertas capacidades para llevar o más bien dirigir un departamento y saber dirigirlo eficientemente, lo que pasa en las burocracias es que no todos los funcionarios tienen esas capacidades gerenciales.
6. **La prioridad otorgada a la ejecución de las políticas:** al tener elaboradas las políticas públicas tienes que tener seguro de tener el apoyo suficiente como para sacarlas adelante, no es un proceso sencillo todo lo contrario y hace falta un cierto consenso para después confrontaciones desde otros puntos ideológicos, no sólo partidistas sino también con los agentes sociales y económicos.

c. **Figura central de la Burocracia: El burócrata.**

El burócrata es el actor clave a la hora de la elaboración de las políticas públicas por lo que decíamos antes, que en la burocracia se concentran varios recursos que, no siempre, pero que a un gobierno le son necesarios<sup>29</sup>. Ludwig Von

---

<sup>29</sup> BASTOS BOUBETA, M. A. "Análisis de las políticas públicas. Concepto. Clases: políticas reactivas y anticipativas. Los actores intervinientes en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas". Las administraciones públicas y sus nuevas técnicas de gestión: especial relevancia al ámbito local. Escuela de Negocios de Galicia, 2001. Pág. 3-11.

Mises, en su libro *Bureaucracy*, trata la figura del burócrata<sup>30</sup>, junto con el funcionario, como un hombre seleccionado para la aplicación de las leyes del Estado<sup>31</sup>. El burócrata<sup>32</sup> no es sólo un empleado del gobierno, sino que también forma parte de la ciudadanía como uno más, es decir, también ejerce su derecho al voto, paga sus impuestos, etc. Pero es un ciudadano más sin embargo, Mises<sup>33</sup> dice que al ser una persona que trabaja en el gobierno tiene más ansias que los demás ciudadanos en obtener más beneficio.

*"No reform could transform a public office into a sort of private Enterprise" Ludwig Von Mises.*

Llewellyn H. Rockwell, en un capítulo del libro *The economics of Liberty*<sup>34</sup>, hace una crítica a los burócratas. Hace una crítica de la burocracia, sobre todo menciona un pequeño detalle que me llama la atención y que estoy que dice que un sistema burocrático puede surgir gradualmente bajo cada forma de política y hace de cada forma de gobierno, un gobierno despótico. También hace referencia a las opiniones de Lord Acton, Richard Simpson, Franz Oppenheimer y por supuesto Ludwig Von Mises de la Burocracia.

Lord Acton y Richard Simpson, por ejemplo dicen que nunca estaremos seguros de la burocracia. Y Oppenheimer, que la burocracia está a cargo de los fondos del estado, que se supone que debe ser retirado de las luchas económicas de los intereses en conflicto y que tienen su propia estructura de incentivos internos, que no tiene nada que ver con el avance del bien público, pero sólo en la posición relativa de la burocracia.

## 5) Conclusión

El entramado burocrático que impera en la Administración Pública, en la actualidad, hace que cualquier tipo de transacción o tramitación, tanto por parte del gobierno y agentes públicos y por los miembros conformantes de la sociedad civil a nivel individual y colectivo, hace que se planteen cuestiones importantes sobre si es necesario o no la reducción del papel, organismo y estructura de la Administración, si es necesario o no incrementar o decrementar su intervención en la resolución de los asuntos públicos, etc. todas estas cuestiones siempre salen a la luz cuando existe una crisis institucional y política y siempre la solución que se encuentra es la misma: incrementar más el papel del Sector Público por entero en la sociedad con nuevas leyes, con nuevas normativas que respaldan y justifican su intervención. Y esto está relacionado con el papel relacionado con la relación de la burocracia y las

---

<sup>30</sup> MISES, L. V. The philosophy of Bureaucratism. Chapter 5. The social and political implications of Bureaucratization. *Bureaucracy*. NEW HAVEN YALE UNIVERSITY PRESS, 1944. Pág. 74-76.

<sup>31</sup> En opinión de Mises, El estado es la única institución con derecho a aplicar la coerción y la compulsión y la de infringir daño a los individuos. (Pág. 76) *Bureaucracy*.

<sup>32</sup> REIS, E. P. "Burócratas y políticos en la política brasileña actual" *Revista Internacional de Ciencias Sociales. Actores de las políticas públicas*. 1990. Pág 21-32.

<sup>33</sup> MISES, L. V. The bureaucrat as a voter. Chapter 5. *Bureaucracy*. NEW HAVEN YALE UNIVERSITY PRESS, 1944. Pág. 80.

<sup>34</sup> ROCKWELL, L. H. Chapter 3. Unmasking the Bureaucrats. *The economics of Liberty*. Ludwig Von Mises Institute, 1990. Pág. 119-157.

políticas públicas, cada día el papel burocrático es más grande y se está mezclando con la clase política debido a la interferencia de los representantes políticos con sus respectivas ideologías, cuando realmente la política no debería interferir en los asuntos de la Administración ya que la politización de lo público lleva a malos entendimientos entre ambos actores debido a que son interdependientes unos de otros en la elaboración de las políticas públicas.

## 6) Bibliografía

- ABERBACH, J. D. DERLIEN, H-U. MAYNTZ, R. ROCKMAN, B.A. "Altos funcionarios federales de Estados Unidos y Alemania. Actitudes tecnocráticas y políticas". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Vol. XLII, num. 1. 1990.
- ANDERSON, W. P. "Mises versus Weber on Bureaucracy and Sociological Method" *Journal of Libertarian Studies*. Vol. 18, num. 1. 2004.
- BASTOS BOUBETA, M. A. "Análisis de las políticas públicas: concepto. Clases: políticas reactivas y anticipativas. Los actores intervinientes en los procesos de elaboración y aplicación de políticas públicas" *Las administraciones públicas y sus nuevas técnicas de gestión: especial relevancia al ámbito local*. Escuela de Negocios de Galicia, 2001.
- BASTOS BOUBETA, M.A. "¿puede la intervención estatal ser justificada científicamente? Una crítica" *Procesos de Mercado*, Vol. 2, nº 1, 2005.
- BASTOS BOUBETA, M.A. "Burocracia, Burocratización e reforma administrativa: unha análise dos procesos de institucionalización burocráticos e das súas consecuencias na política pública". 1998.
- BASTOS BOUBETA, M. A. "Las políticas públicas y sus diferentes etapas". *Las administraciones públicas y sus nuevas técnicas de gestión: especial referencia al ámbito local*. Escuela de Negocios de Galicia, 2001.
- CARNIS, L. A.H. "The economic Theory of Bureaucracy: Insights from the Niskanian model and the miseian approach" *The Quartely Journal of Austrian Economics*. Vol. 12, num. 3, 2009.
- CARNIS, L. A.H. "New Perspectives on the economic approach to Bureaucracy" *The Quartely Journal of Austrian Economics*. Vol. 13, num. 2, 2010.
- GOODIN, R. y KLINGEMANN, H-D. "Parte VII. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN" *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Vol. I. 2001.
- HUERTA DE SOTO, J. "Socialismo, Cálculo Económico y Función Empresarial". Unión Editorial: 2001.
- JAIN, R. B. "El papel de la burocracia en la elaboración y la ejecución de la política en India". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Vol. XLII, num. 1. 1990.
- KAMENKA, E, BROWN, R, KRYGIER, M y ERH-SOON TAY, A. "La Burocracia. Trayectoria de un concepto". Fondo de Cultura Económica. 1981
- KAUFMAN, H. "¿Son las organizaciones del gobierno inmortales? Puede que sí, puede que no". *Teoría de la Organización*, Vol. II.
- KLIJIN, E-H. "Las redes de Políticas Públicas: Una visión de Conjunto". *La gobernanza de hoy: 10 textos de referencia*.
- KLINJ, E.H. "Redes de políticas públicas: Una visión General". 45 p.
- LINDBLOM, C. "Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas" *Gestión y Política Pública*. Vol. VI, núm. 2. 1997.
- LIPSKY, M. "Los empleados de base en la elaboración de políticas públicas" *Lecturas de Gestión Pública*.

- MENDIETA VILLORIA, M. "El papel de la burocracia en la transición y consolidación de la democracia española: primera aproximación" *Revista española de Ciencia Política*. Vol. 1, num. 3.
- MENY, Y. y THOENIG, J-C. "Las políticas públicas". Barcelona, Ariel. 1992.
- MISES, L. "Bureaucracy". New Haven Yale University Press. 1944.
- MISES, L. *Crítica del Intervencionismo*. Unión Editorial. 2001.
- OLA, R. F. "Un perfil de alto funcionario en Nigeria". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Vol. XLII, num. 1. 1990.
- OSZLAK, O. "Burocracia estatal: Política y políticas públicas" *Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol XI, num. 11. 2006.
- OTT, M. "Bureaucratic incentives, social efficiency, and the conflict in federal land policy" *Cato Journal*. Vol. 1, núm. 2. 1981.
- PETERS, G.B. "La política de la Burocracia". México D.F: Fondo de Cultura Económica. 1999.
- PETERS, G.B. "The policy capacity of government" *Canadian centre for Management Development*. 1996.
- PETERS, G.B. "The problema of Bureaucratic Government" *The journal of Politics*. Vol. 43, No. 1. 1981.
- REGONINI, G. "El estudio de las políticas públicas". *Documentación Administrativa*. nº 224-225. (Octubre 1990-marzo 1991).
- REIS, E. P. "Burócratas y políticos en la política brasileña actual". *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. Vol. XLII, num. 1. 1990.
- ROCKWELL, L H. "Chapter 3. Unmasking the Bureaucrats". *The economics of Liberty*. Ludwig Von Mises Institute, 1990.
- ROTHBARD, M. N. "Bureaucracy and the civil service in the united states" *Journal of libertarian studies*. 1995.
- ROTHBARD, M. N. "Praxeology, Value Judgements and Public Policy" *The Logic of Action One*. 1997.
- STUART MILL, J. "Considerations on Representative Government". *The Pennsylvania State University*, 2004.
- SUBIRATS, J. "El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas" *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*. Madrid, 1992.
- TIETJE, L. and CRESAP, S. "Is lookism unjust? The ethics of Aesthetics and Public Policy implications" *Journal of Libertarian Studies*. Vol. 19, nº 2. 2005.
- VAN METER, D. S. y VAN HORN, C. E. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual" 97-146 pp.
- WARNER, B. E. "John Stuart Mill's Theory of Bureaucracy within Representative Government: Balancing Competence and Participation". *Public Administration Review*. Vol. 61, num. 4. 2001.
- WEBER, M. "¿Qué es la Burocracia?" *Libros Tauro*.
- WILDAVSKY, A. "The new politics of the budgetary process. New York: Longman. 1997.
- WILLIAMSON, O E. "Markets, hierachies, and the modern corporation" *Journal of Economic Behavior and Organization*. 17. 1992.
- ZIGORRAGA, J. A. "La construcción Burocrática del estado liberal español (1833-1854): Un banco de datos para el estudio del personal administrativo y la génesis de la sociedad civil"