

Democracia e administración pública: a conexión emerxente &

A miúdo considérase que a democracia e a burocracia son conceptos antitéticos, pero os cambios na política contemporánea están a facer da burocracia pública un foco significativo de mobilización política. A menor participación electoral, o descenso da afiliación a partidos políticos e a maior información sobre programas concretos e o seu rendemento desprazaron en gran medida a atención pública cara ao campo dos resultados do goberno e a "lexitimación dos resultados". Este artigo examina estas tendencias e as súas consecuencias para unha gobernanación democrática efectiva.&

& Palabras clave: democracia, burocracia, atribución de poderes, responsabilidade, lexitimación

En xeral, nas ciencias sociais fálase da democracia e da burocracia como conceptos anti-téticos (Mosher, 1968; Waldo, 1977; Morgerson, 2005). O concepto formal de burocracia pública non se basea na participación pública nin na implicación de clientes e cidadáns en xeral senón máis ben na lei e nas estruturas xerárquicas. Pártese da base de que o control dentro das burocracias formalizadas está implícito nos cargos de carreira e/ou políticos que ocupan o alto da escala nas organizacións públicas, e dáse por sentado que os subordinados deben seguir as ordes deses superiores políticos. A burocracia é democrática neste modelo formal debido ao feito de que a dirixen cargos electos e á vontade conseguinte dos burócratas de seguiren as súas instrucións. A dependencia da normativa e a autoridade non se estableceu só con vistas ao control interno, senón tamén para ofrecerlles aos cidadáns previsibilidade e algúns dereitos ante unha forma de gobernación potencialmente arbitraria (Du Gay, 2002; Goodsell, 2004).

O funcionamento da democracia na sociedade é ata certo punto o contrario do modelo burocrático clásico: no esencial, na democracia o control emana da parte inferior do sistema político, non da superior, e espérase que o público exerza o control sobre esta parte do sistema político, máis que ser controlado por el. Nunha democracia hai regras, pero son principalmente 'meta-regras', que establecen os lindeiros dun proceso que permitirá a inclusión de todos os axentes. Estas regras, como as constitucións e outras leis constitucionais, son as que establecen que leis son lexítimas e os límites da creación legislativa, pero en última instancia a democracia consiste en tomar decisións e crear dereito público. Ese control por parte do público é indirecto e pode ser imperfecto, pero a lóxica da democracia é a soberanía popular. Xa que logo, o formalismo da burocracia pode contrastarse coa oportunidade de facer cambios que lle é inherente á democracia.

Alí onde se falou da burocracia en termos democráticos, a descrición obedeceu xeralmente a unha concepción *pasiva* da democracia (Selden, Brudney e Kellough, 1998; Thompson, 1976). Como mínimo, a burocracia garante un tratamento igualitario para todos os cidadáns. Ademais, unha presuposición que foi moi influente é que, se se fai que a burocracia represente mellor a sociedade e se se lle infunden os valores democráticos apropiados, esta satisfará, como mínimo, os requisitos básicos de comportamento nun contexto político democrático. Esta concepción pasiva da democracia con respecto á burocracia dista de ser irrelevante, pero pode resultar insuficiente en sistemas democráticos contemporáneos dominados polo executivo político (véxase Peters, 2002). Nos sistemas políticos contemporáneos pode cumprir unha concepción máis activa da democracia dentro da burocracia, e debemos comprender que a burocracia ten o potencial necesario para ser unha institución democrática importante.

O argumento fundamental deste artigo é que a burocracia pública está a se converter nun punto central para a participación democrática nas sociedades contemporáneas. Este argumento baséase tanto no acusado e pertinaz declive de moitos instrumentos tradicionais da participación política de masas como nas diversas modalidades de reforma que se levaron á práctica dentro da propia burocracia pública: cada vez máis cidadáns parecen considerar que as formas convencionais de participación son ineficaces ou ata irrelevantes, á vez que desexan ter un maior control sobre as súas vidas, incluíndo os servizos públicos que consomen.

Outro xeito de ver o abandono de formas convencionais de participación no goberno en beneficio dun maior interese nos programas específicos e nas burocracias que os fan posibles é considerar que hai un desprazamento desde a 'lexitimación de entrada' cara á 'lexitimación de saída' (Scharpf, 1999). É dicir, os gobernos non obteñen a súa lexitimidade por medio do

dereito dos cidadáns a moldearen a política mediante xestos como o voto, senón que obteñen a maior parte da súa lexitimidade a través dos servizos que producen para os cidadáns¹. Con todo, na gobernación contemporánea pode non abondar con producir servizos públicos de alta calidade, senón que pode ser mester consultar o público sobre estes servizos e sobre a forma en que se prestarán; e incluso talvez se poida implicalos na súa prestación.

Aínda que este desprazamento proporciona varios mecanismos para que o público inflúa sobre o goberno, trátase dunha forma diferente de democracia, e ten vantaxes e inconvenientes para o mantemento dos sistemas políticos plurais; aínda máis, a democratización en aumento da burocracia pública está alterando a natureza da propia burocracia, tamén con consecuencias positivas e negativas para esta institución. Algunhas das virtudes da burocracia formal poden ser vítimas da carreira por facer que a institución sexa máis receptiva e máis democrática no sentido habitual e participativo do termo. A natureza, rexida polo consumidor, de boa parte da administración contemporánea e as súas políticas está creando unha 'democracia sen política' (Montin, 1998), e por extensión un estilo bastante diferente de comportamento burocrático e de comportamento democrático.

Este artigo estudará en primeiro lugar a minguante importancia das formas convencionais de participación para os cidadáns de moitos sistemas políticos democráticos, se non da maioría. A continuación, definirá o papel da burocracia na democracia. Utilizando a devandita definición, estudarei a natureza da participación cidadá actual nos procesos burocráticos e nas organizacións do sector público. Concluirei cunha análise das implicacións destas mudanzas para a democracia e a gobernación. Así pois, o meu argumento sinala un desprazamento importante nos xeitos en que o público participa no goberno e en que pode tratar de influír na creación e na prestación de servizos públicos.

DEFININDO A BUROCRACIA E A DEMOCRACIA

As definicións de democracia adoitan producir polémica entre os estudosos, así como entre os membros de organizacións internacionais responsables de establecer a medida en que os sistemas políticos do mundo real funcionan de xeito democrático. Esta polémica tende a acentuarse cando se relaciona a práctica da democracia coa execución de tarefas burocráticas. Un dos xeitos de principiar a entender a natureza potencialmente democrática da burocracia é examinar unha serie de dimensións que poden usarse para describir as formas en que as burocracias poden involucrarse, e se involucran, en formas de gobernación máis democráticas e participativas no mundo industrializado; as devanditas dimensións están baseadas nun concepto fundamental da democracia entendida como algo que implica a participación pública e os mecanismos para fomentar unha maior igualdade cívica e política entre os cidadáns. Aínda que pode, desde logo, discutirse o significado destes termos, parecen incluír o fundamental das definicións de goberno democrático (Held, 1996).

Con todo, o papel democrático das burocracias non é completamente novo: desde hai tempo, as burocracias dos sistemas democráticos desenvolveron protocolos de acción que permiten, e ata requiren, a participación pública na toma de decisións. Por exemplo, malia que gran parte das negociacións tripartitas nas estruturas corporativistas foi perdendo importancia, hai un enorme número de acordos mesocorporativistas ou microcorporativistas que implican grupos de interese que interactúan regularmente coas organizacións burocráticas e influencian as políticas levadas a cabo polas susoditas organizacións (Pontussen, 1991; Boismenu, 1994). Esta participación está altamente fragmentada, pero non deixa de ser unha

participación pública en procesos burocráticos que tomaron decisións públicas importantes. Nun nivel máis xeral, as burocracias váense dun gran número de organizacións consultivas para que lles axuden a crear políticas, e, unha vez máis, esta participación fragmentada crea oportunidades democráticas adicionais.

O TRÁNSITO Á DEMOCRACIA ACTIVA NA BUROCRACIA PÚBLICA

Durante as últimas décadas, o sector público sufriu importantes reformas (Pollitt e Bouckaert, 2004), moitas das cales deseñáronse para mellorar a xestión do goberno. En parte, tenderon a desprazar o poder cara a arriba, cara aos altos xestores públicos, afastándoo dos cargos políticos electos, que son quen teñen que controlar a burocracia con fins democráticos. Ademais das reformas xestoras da 'nova xestión pública', outra dimensión dos intentos de reforma das últimas décadas do século XX fixo fincapé na participación, tanto dos membros de organizacións públicas como dos cidadáns. Estas reformas baseáronse no suposto de que as organizacións públicas funcionan mellor se teñen un fluxo de información e compromiso dos seus membros e dos seus clientes. Ata certo punto, este suposto reflectía un compromiso normativo coa democracia, así como unhas ideas sobre xestión organizativa, privada e pública, que circulaban desde había décadas pero que non foron probadas en serio tan a miúdo como foi posible. En xeral, estes procesos implican a descentralización da toma de decisións e a atribución de poderes ao público en detrimento do goberno.

O cambio máis fundamental na natureza da burocracia e nas súas relacións coa sociedade, mencionadas máis arriba, é a distinción, dentro do sistema burocrático, entre democracia activa e pasiva. Esta distinción proporcionará o fondo analítico deste artigo. Como comentei máis arriba, a concepción pasiva da democracia reflíctese no concepto de burocracia *representativa* (Meier, 1993; Selden, Brudney e Kellough, 1998), pero eu distinguirei entre aspectos activos e pasivos da democracia dentro de diversas dimensións da burocracia pública. O argumento xeral é, por tanto, que os gobernos están desprazándose de concepcións pasivas a concepcións activas da democracia: moitas das reformas que se levaron á práctica no sector público implicaron unha viraxe cara a conceptos máis participativos e incluíntes do sector público, e particularmente da burocracia pública.

Na práctica, a distinción entre formas activas e pasivas de democracia na burocracia pública é relativamente difícil de manter: moitas reformas teñen elementos dos dous tipos de práctica democrática. Aínda así, a distinción é utilizable e importante, coa condición de que se comprenda a natureza híbrida de moitos cambios. Creo tamén que podemos discernir un verdadeiro tránsito de formas pasivas a formas activas de democracia dentro das burocracias: a maior parte das formas máis pasivas de implicación democrática seguen aí, pero estánse lles unindo as formas activas; o papel da burocracia na democracia esta desprazándose da pura pasividade a unha maior actividade. A burocracia xa non intenta unicamente representar grupos e intereses sociais dentro dos seus membros, senón que permite que eses axentes sociais se involucren directamente.

Inclusión social

Pode considerarse que a primeira dimensión da democracia na burocracia pública ten que ver coa inclusión social. A versión pasiva desta dimensión pode definirse mediante o coñecido concepto de burocracia *representativa*. Esta consideración da composición da burocracia é unha dimensión importante para comprender a relación democrática da burocracia coa

sociedade e a posibilidade de que a burocracia tome decisións de xeito equitativo. A evidencia reunida sobre o impacto real da burocracia representativa é ambigua, pero no peor dos casos non semella resultar prexudicial (Kingsley, 1944; Meier, 1993). En todo caso, pode proporcionarlles aos grupos minoritarios un sentimento de relación co goberno que pode non ser fácil obter en administracións menos representativas.

Un segundo compoñente da distinción entre activo e pasivo é o punto ata o que a burocracia é importante para garantir a igualdade cívica dos cidadáns, en contraste cunha concepción máis activa da promoción da igualdade e da implicación do público². A burocracia weberiana estaba pensada para trazar un tratamento igualitario dos cidadáns por parte do sector público, de maneira que todos eles soubesen que a súa idoneidade para obter beneficios, ou o que fose que quixesen do goberno, non viría determinada por criterios selectivos. Esta é unha consecuencia importante dos procedementos administrativos formalizados, pero segue sendo bastante pasiva, posto que concede aos cidadáns pouco peso ou ningún para determinar eses procedementos ou o contido das leis administradas.

Con todo, tanto a burocracia representativa coma a procura da igualdade civil son pasivas e dan por sentado que as persoas poden ser representadas simplemente incluíndo na burocracia a 'persoas coma elas', e tendo normas formais de igualdade. Porén, estes factores poden non ser suficientes para garantir que os diversos segmentos das sociedades contemporáneas estean verdadeiramente representados nas decisións tomadas polo sector público. Os gobernos de moitos sistemas democráticos intentaron 'atribuír poderes' aos axentes sociais para que participen máis directamente no sector público; por exemplo, en Canadá, o programa de 'participación cidadá' tentou crear unha serie de oportunidades para que os cidadáns participen nas decisións e exerzan influencia sobre as mesmas (Graham e Phillips, 1997). Desde hai un tempo, Alemaña vén tentando usar o termo 'Burgernahe' para describir os intentos de aumentar a receptividade do goberno. Poderían engadirse máis exemplos, mais o que interesa referir é que as concepcións máis activas da democracia cobraron unha gran importancia para moitos gobernos, e que a democracia é un punto central para esta activación da sociedade.

Aínda que moitos intentos de fomentar a inclusión no sector público foron moi xerais, prestouse certa atención específica ás reivindicacións das minorías, 'excluídos sociais'³, como as mulleres e outros grupos que non tiveron tantas facilidades coma outros á hora de influír sobre o goberno. Moitos programas sociais facilitaron unha maior implicación na burocracia e axudaron aos grupos afectados pola lei a contribuír a definir a súa implementación. Esta práctica foi especialmente evidente nos programas urbanos e de vivenda, pero tamén se estende a outros varios: por exemplo, os programas de renovación urbana nos Estados Unidos demandaban a 'maior participación posible' dos residentes das áreas afectadas. Os programas urbanos do Reino Unido, de Canadá, de Dinamarca e doutros países teñen condicións similares, que permiten que os cidadáns conten con voz na posta en práctica dos programas importantes. Os devanditos programas son especialmente importantes porque afectan decote aos excluídos sociais, e esta participación pode ser unha formación importante para quen non posúen experiencia ao respecto⁴. Na actualidade, moitos programas sociais impoñen o desenvolvemento de programas para aumentar a participación e garantir que os segmentos excluídos da sociedade teñan a capacidade de participar. Estes intentos de involucrar o público parecen ter certo éxito en diferentes sociedades e diferentes áreas, pero a miúdo tiveron menos do que se desexaba ou se esperaba.

Elaboración de políticas públicas

Nunha concepción convencional da democracia, adoita creerse que a elaboración de políticas públicas ten lugar no parlamento ou talvez no gabinete ministerial. Aínda que en moitos aspectos este modelo convencional é certo, ata nas formas máis convencionais de democracia a burocracia participa en gran medida na elaboración de políticas públicas. A maior parte da lexislación que emana dos parlamentos está redactada en forma de atribución ampla de poderes aos ministros, que á súa vez utilizan as súas burocracias para redactar unha lexislación secundaria que detalla e amplía a lexislación que concede poderes. Por exemplo, nos Estados Unidos, a lexislación secundaria (denominada regulamentación) excede sobradamente a cantidade de lexislación procedente do Congreso (Kerwin, 2003; sobre o Reino Unido, véxase Page, 2000).

Nalgúns casos, a creación de lexislación secundaria permite que o público se involucre en boa medida no proceso, pero estas oportunidades limitáronse relativamente. En particular, malia que os cidadáns poden ter a potestade de facer propostas ás burocracias que redactan a lexislación secundaria, non hai ningunha garantía de que lles vaian prestar atención⁹. A medida que o goberno se despraza cara a concepcións máis activas da democracia no proceso de elaboración de políticas públicas, aumenta a necesidade dunha inclusión maior e máis directa do público no proceso. Por suposto, as organizacións gobernamentais terán que conservar a autoridade formal para a toma de decisións, pero asemade terán que permitir que o público posúa unha influencia significativa.

Un exemplo desta tendencia á inclusión é a produción de normativas negociadas nos Estados Unidos, en que aos afectados pola lexislación proposta se lles dá a oportunidade de involucrarse directamente na redacción. Máis que permitirlles aos afectados que participen, convérteos, de feito, nos redactores da regulamentación, a condición de que concorde coa lexislación primaria (Langbein e Kerwin, 2000). O modelo escandinavo, que lles concede ás organizacións da sociedade civil a oportunidade de participar por medio de solicitudes de remisión e comités asesores, leva uns anos funcionando, e proporciona ás organizacións oportunidades para exercer unha influencia moi clara sobre as decisións tomadas polos ministerios (Peterson, 2000).

Implementación

Como pode deducirse do exposto ata aquí, as implementacións tamén terían que cambiar en resposta a unha concepción máis activa do papel da burocracia na participación democrática. Con todo, debo sinalar que a implementación tivo en conta participantes non gobernamentais desde hai algúns anos, aínda que a diferentes ritmos e de diferentes xeitos, en sistemas políticos diferentes. En sociedades plurais corporativistas e corporativas, os grupos sociais levan anos involucrados no sector público, mentres que en sistemas de orixe napoleónica ou anglosaxoa deuse unha división máis tallante entre Estado e sociedade.

A medida que os gobernos se desprazan cara ao que Lester Salamon (2001) chamou 'a nova gobernación', facendo uso de menos instrumentos de mando e control, a implicación do sector público na prestación de servizos faise aínda máis importante para unha implementación exitosa. O abano de formas de involucrar activamente o sector privado na implementación é amplo, pero a maioría implican organizacións, e incluso individuos, con interese e con coñecemento respecto ao sector das políticas, e tamén tenden a conceder certa capacidade para moldear os resultados a estas organizacións e aos clientes a quen se prestan os ser-

vizos. Por exemplo, o uso da 'lei branda' (Mörth, 2003) contempla a negociación e o uso de instrucións en lugar do mando e do control para conseguir o cumprimento. É importante indicar que, a través deste estilo de implementación, o cumprimento pode acabar sendo maior que con métodos máis draconianos, dado que o obxecto da lexislación tería oportunidade de influír no resultado do proceso.

Xestión

As mudanzas no carácter democrático do sector público non se limitaron a aceptar contribucións do público durante a elaboración de políticas, senón que se estenden á xestión das propias organizacións. Algúns dos cambios na xestión adoptaron a forma dunha democratización interna do sector público, dándolles máis voz aos rangos inferiores da pirámide das organizacións públicas (véxase Peters, 2004). Algúns destes cambios democráticos foron máis externos, involucrando máis directamente membros da sociedade e a grupos sociais na xestión dos programas públicos, e relaxando algunhas das relacións xerárquicas que existirían en caso contrario (Peters, 2000).

A democratización interna do sector público ten o seu mellor exemplo na atribución de poderes aos niveis inferiores da estrutura das organizacións, por exemplo no *National Performance Review in the United States* (Kettl e Dilulio, 1995). O procedemento de moitas das reformas procedentes da denominada Comisión Gore consistiu en dar aos membros das organizacións máis influencia individual sobre as políticas e as decisións de xestión da organización; por exemplo, unha das implicacións da noción de 'reinvenición' foi permitir que os membros das organizacións redefinisen o que a organización facía e como o facía. Do mesmo modo, a redución do control xerárquico no interior das organizacións permitiulles aos traballadores de menor rango tomar máis decisións no tocante aos seus traballos, ao tempo que lles facía asumir maiores responsabilidades.

A democratización externa da xestión pública comentouse con certo detalle máis arriba, no referido á inclusión. A democratización significa que se permite que os grupos sociais exerzan verdadeira influencia sobre o comportamento das organizacións do sector público. Ademais da capacidade de influír sobre as políticas, o tránsito a unha maior implicación democrática pode afectar ao estilo de administración. En xeral, os cidadáns están menos interesados na xestión interna dos programas ca nos seus resultados. Así mesmo, os resultados do sector público desempeñan un papel crucial na lexitimación do goberno, o cal, como xa se mencionou, é importante para moitos sistemas políticos europeos. Dito isto, o xeito en que a burocracia trata os cidadáns afecta tamén á valoración que estes fan dos programas públicos. Xa que logo, para unha concepción máis activa da democracia na burocracia serán importantes unha maior inclusión e unha maior atención aos desexos dos clientes.

No entanto, as mudanzas na xestión das organizacións exceden a simple inclusión de determinados intereses e chegan á xestión das organizacións públicas por parte dos seus clientes, por veces en combinación cos traballadores de rangos inferiores. Unha vez máis, esta práctica non é completamente nova: nalgúns países do norte de Europa dáse esta xestión da educación, da vivenda e doutros servizos públicos (Sorensen, 1997). Con todo, a práctica foise estendendo, de maneira que cada vez máis servizos son controlados máis directamente polos seus beneficiarios. Do mesmo xeito ca con outros moitos intentos de crear unha democracia máis activa para os cidadáns nas súas relacións coas burocracias, hai varias presuposicións en relación coas actitudes e co comportamento dos cidadáns que foron cruciais para

estes cambios, pero o mesmo pode dicirse da democracia política, e, se a xente pode chegar a interesarse por controlar unha escola aínda que non teña interese en facer o mesmo cun partido político, a democracia non sae perdendo.

Ata certo punto, estas medidas para atribuírlles máis poderes aos traballadores de rangos inferiores e aos clientes chocan cos intentos da 'nova xestión pública' de dar máis poder aos empregados dos niveis máis altos: o problema é que é complicado atribuír poderes a todo o mundo (véxase Peters e Pierre, 2000). Se os xestores dos rangos superiores opinan que deben controlar as súas organizacións e establecer metas para a súa xestión e para as súas políticas, pode acontecer doadamente que lles moleste que os membros de niveis inferiores tomen decisións en por eles. Do mesmo xeito, non é probable que os clientes que pensan que os seus intereses deben ser o máis importante na toma de decisións organizativa vexan con bos ollos o control dos traballadores. Así pois, a procura da delegación de poderes, especialmente no contexto doutras reformas, pode dar lugar a verdadeiros problemas de xestión.

Responsabilidade

A atribución e a asunción de responsabilidades é un proceso crucial para calquera sistema administrativo democrático, e os cambios que viñeron tendo lugar en moitos outros aspectos da administración pública son tamén relevantes para impoñer a asunción de responsabilidades na vida pública contemporánea. Nas formas tradicionais da administración pública, a depuración de responsabilidades era o aspecto do proceso que permitía o nivel máis alto de control democrático. Con todo, a medida que moitos formatos convencionais da democracia se volven menos viables, a depuración de responsabilidades e o uso do xuízo retrospectivo sobre partidos e políticos poden converterse en aspectos aínda máis importantes do funcionamento democrático (véxase Thomas, 2004). De por parte, o sufraxio e a maior parte dos actos políticos son prospectivos. Esixen dos cidadáns que tomen decisións sobre as políticas e sobre o bo goberno antes de tomarse ningunha decisión. A depuración de responsabilidades dálles aos cidadáns e aos seus representantes a oportunidade de ver que fixeron os gobernos en relación coas súas promesas.

As formas tradicionais de depuración de responsabilidades viñeron dependendo dunha visión bastante indirecta do control dos cidadáns sobre o seu goberno: a versión constitucional na maioría dos réximes foi que os funcionarios son responsables perante os seus ministros, estes ministros son responsables perante o parlamento e o parlamento, perante os votantes (Day e Klein, 1987). O público só participa a través dos seus representantes electos e, como máximo, mediante a información que posúe sobre as accións do goberno grazas aos medios. A presuposición que contén este modelo de depuración de responsabilidades é que os cargos electos están en mellor posición que o público para esixir responsabilidades, e que a eses cargos tamén lles interesa demandar mellores servizos para o público.

Así como a administración foi mudando, viuse a necesidade dunha maior implicación do público nos procesos de depuración de responsabilidades, e na actualidade estanse poñendo en práctica nos gobernos diversas modalidades máis activas de enfocar estes procesos. Algunhas destas formas de depuración de responsabilidades baséanse na competencia entre organizacións públicas e na capacidade dunha cidadanía activa para exercer presión sobre os gobernos e así obter mellores servizos (véxase Hood, James, Peters e Scott, 2004). Difundindo entre o público as clasificacións de escolas, hospitais e outros servizos públicos, a asunción de responsabilidades prodúcese por medio da mobilización pública a prol duns mellores servizos.

Este modelo, daquela, depende da existencia dunha poboación activa disposta a se involucrar no goberno e, especialmente, en determinadas institucións que lle proporcionan servizos.

Ata sen a presuposición dunha poboación tan activa, algunhas formas actuais de atribución de responsabilidades poden estimular o público: por exemplo, a medida que a atribución de responsabilidades vai baseándose máis no uso de formas xerais de xestión do desempeño, a necesidade de obter un ditame público sobre o funcionamento dos programas convértese nunha parte central do réxime de avaliación. A xestión do desempeño comprende elementos obxectivos e subxectivos, e o aspecto subxectivo da avaliación de programas bríndalle ao público a oportunidade de se involucrar directamente no control das responsabilidades das organizacións. O desenvolvemento das medidas subxectivas para a xestión do desempeño e a inclusión do público na avaliación poden supoñer para o público un xeito de influír nas políticas, aínda que só sexa despois dos feitos.

Valores

O último xeito en que podemos caracterizar o tránsito a concepcións máis activas da implicación burocrática na procura da democracia é analizarmos os valores que se consideran o centro da administración pública. Os valores positivos de legalidade e de igualdade asociados coa democracia weberiana constitúen, como xa se comentou, importantes pasos previos para facer o sector público máis democrático, pero non son suficientes en absoluto para acadar este fin. En particular, estes valores tenden a ser explicitamente xerárquicos. Parten da base de que os burócratas son os responsables das decisións, que deben ser tomadas en función da súa propia interpretación da lei e da igualdade (véxase Vigoda, 2002). As burocracias tradicionais máis responsables tenderon a orientarse cara ao servizo público, pero esta orientación sempre ten lugar no contexto da experiencia e do deber, máis que pola sensación de que o público debería desempeñar algún papel na definición do contido dos servizos.

O desprazamento de valores que está tendo lugar en moitos sectores públicos avanza cara a unha filosofía de goberno máis centrada nos clientes e orientada cara aos servizos (pero véxase Box, Marshall, B. J. Reed e C. M. Reed, 2001). Máis que partir da base de que o público debe estar disposto a aceptar o que o goberno dispoña para el, e ata estar agradecido por iso, este desprazamento de ideas no interior do goberno destacou que os cidadáns teñen dereito a esperar un bo servizo e a que este se preste de maneira non só eficaz senón tamén humana. Do mesmo xeito que os conservadores tenderon a criticar a burocracia pola súa aparente ineficiencia, a esquerda política criticouna acotío pola rixidez e pola falta de preocupación polos clientes na súa dimensión humana. As reformas da 'nova xestión pública' (Christensen e Laegreid, 2001) foron concibidas para afrontar os problemas de eficiencia, mentres que as reformas concibidas aquí como proceso de democratización dirixíronse cara a unha maior apertura e servizo ao público (véxase Peters, 2005).

O DECLIVE DAS FORMAS TRADICIONAIS DE DEMOCRACIA

O sufraxio, os partidos políticos e as estruturas de mediación de intereses como o corporativismo formaron as bases da democracia nas sociedades occidentais. A presuposición da democracia foi que os cidadáns podían exercer o control sobre os seus gobernos por medio destas formas convencionais de participación política e que estarían interesados en participar nestas actividades políticas. Esta presuposición acerca dos cidadáns, bastante acertada, parece cada vez menos viable: aumentan os indicios de que os cidadáns están perdendo o inte-

rese nestas formas convencionais de participación, aínda que os correlatos tradicionais da participación –educación, ingresos, exposición aos medios, etc.– están aumentando nas democracias máis industrializadas. Samuel Huntington (1974) argumentou no seu día que a política postindustrial se caracterizaría por un maior desexo de participar por parte do público, pero que a participación se volvería máis problemática debido ao sentimento de alleamento perante a complexidade e o volume dos problemas: podería dicirse que as democracias contemporáneas alcanzaron ese punto do seu desenvolvemento.

Hai varias razóns para o declive dos niveis de participación cidadá nas democracias (véxase Dalton e Wattenberg, 2000): moitos cidadáns, ata en estados do benestar exitosos e democráticos, expresan certa perda de confianza nas institucións gobernamentais e na política (Holmberg e Weibull, 2004). A investigación sobre capital social (Paxton, 2002) mostrou a importancia da confianza para que os cidadáns se involucren na política, pero a corrupción (ou a impresión de corrupción), o fracaso das políticas e outras moitas disfuncións do sector público erosionaron a confianza do público (Pharr e Putnam, 2000). Tamén os partidos políticos perderon boa parte do seu atractivo para o público (Mair e Van Biezen, 2001) como representantes lexítimos dos seus intereses. Ata en sistemas partidarios europeos que ofrecen diversas opcións aos votantes, o público percibe decote pouca diferenza entre partidos e non cre que poida confiar en que un partido cumpra as súas promesas en resultando elixido⁶.

Outro aspecto do descenso dos niveis de participación convencional foi o declive de moitos grupos de interese convencionais que ofreceran unha alternativa aos partidos políticos e ás eleccións para que os cidadáns influísen sobre o seu goberno⁷. Durante gran parte do período de posguerra en Europa, institucións pluralistas corporativas e corporativistas fixeron sitio aos intereses sociais e formaron vínculos efectivos entre o Estado e a sociedade (Molina e Rhodes, 2002). Un partidario inquebrantable deste formato, os sindicatos, ten progresivamente menos membros na maior parte das democracias industriais, en parte pola desindustrialización e en parte pola perda de interese dos mozos traballadores. Cuns sindicatos cada vez menos influentes e uns gobernos que na actualidade están menos interesados en negociar as políticas económicas, as estruturas corporativistas tripartitas teñen menos sentido, aínda que as mesocorporativistas e as microcorporativistas seguen contando con influencia.

No sitio destes grupos económicos xerais, xurdiron varios grupos que representan un só interese e se preocupan dun só campo, talvez dunha única decisión. Aínda que estes ofrecen moitas oportunidades para unha participación masiva no goberno, o seu impacto sobre a democracia está menos claro ca no caso dos grupos e das estruturas máis institucionalizados. A fluidez destes grupos e a ausencia de calquera cousa, como os ingresos e os salarios, con capacidade para vincular os individuos ao grupo fai que a súa continuidade resulte máis incerta. Ademais, como non teñen máis ca un interese, atopan máis dificultades para negociar cun goberno que debe intentar compensar programas e recursos en toda a extensión das políticas: mentres que os sindicatos ou os grupos empresariais poderían estar dispostos a cambiar ganancias nun eido con perdas noutro, os grupos que representan un único interese están ligados a unhas metas moito máis limitadas.

Sendo xustos, poida que os cidadáns lle estean atribuíndo demasiada responsabilidade ao goberno no incumprimento das súas promesas e no fracaso de moitas políticas (véxase Bovens, t'Hart e Peters, 2001). A conexión entre unhas eleccións e a implementación dunha política é longa e tenue, e poden intervir infinitos factores que impidan que as políticas que o electorado desexe cheguen a poñerse en práctica (Rose, 1974). Estas dificultades son máis

pronunciadas nos sistemas presidencialistas e federais ca nos parlamentarios unitarios que se dan en gran parte de Europa, pero os obstáculos existen en todos os sistemas⁸. Ademais, incluso de adoptarse e levarse á práctica a política, as complexidades da actual vida política, económica e social son tales que talvez o programa non funcione como se pretendía e o público quede desilusionado outra vez coa incapacidade do goberno para facer as cousas.

A democracia política convencional non vai desaparecer, e sen dúbida está ben que así sexa; con todo, quizais se converta en só un dos medios a través dos cales o público pode tratar de influenciar a acción colectiva na sociedade no canto de ser o método principal. Hai tentativas de facer o goberno máis manifestamente democrático utilizando mecanismos como a democracia deliberativa (Dryzek, 2000). Os reformadores tamén propuxeron os referendos como un posible xeito de evitar os procedementos lexislativos complexos e de lle permitir ao público que lexisle no seu propio nome (pero véxase Budge, 1996). Estas reformas democráticas poden ser eficaces para determinadas cuestións, mais a maior parte da gobernanción diaria terá que continuar por medios máis rutineiros, involucrando en xeral a burocracia pública. Xa que logo, debemos considerar con máis atención a burocracia como un lugar para a participación democrática.

OS PERIGOS DA DEMOCRACIA BUROCRÁTICA

Ata aquí esbocei unha imaxe bastante optimista das posibilidades que ten a democracia pública para se converter nun lugar importante para a democracia nos gobernos contemporáneos. Si creo que en xeral se pode manter este punto de vista pero, do mesmo xeito ca en calquera outro cambio dentro de concertos políticos complexos, hai tamén consecuencias potenciais negativas. Estes problemas potenciais das mudanzas hai que telos en conta, aínda que só sexa porque os partidarios do cambio institucional deben coñecer todas as ramificacións do dito cambio. Procurar unha participación máis activa na burocracia pública non é a panacea, pero pode ser un xeito máis de que o público se involucre en actividades de autogoberno.

A primeira pregunta que hai que formular é: democracia para quen? Aínda que as reformas da burocracia mencionadas máis arriba fornecen de oportunidades para a participación cívica, non todos os membros da sociedade teñen idéntica capacidade para aproveitálas, como sucede cos modelos deliberativos de democracia (Bohman, 1996). Esta incapacidade potencial para a participación dáse, sen dúbida, a nivel individual, e aínda máis sistematicamente nos grupos máis desposuídos da sociedade civil. A desconfianza e os baixos niveis de participación pasaron a formar parte da cultura de numerosos grupos socialmente excluídos, de tal maneira que a apertura do sistema político aos grupos que máis poderían gañar coa participación non produce o auxe da acción civil que esperan, ou cando menos desexan, os reformadores do sector público. Como se apuntou, algúns gobernos intentaron fomentar esa participación nos sectores socialmente excluídos, con resultados que non estiveron á altura do agardado.

Por riba, incluso se os individuos e os grupos deciden participar, a participación efectiva pode depender de diversas capacidades que non están distribuídas uniformemente na sociedade. Organizar grupos, presentar argumentos perante quen ten poder de decisión e convencer a outros de que opcións de políticas adoptar implican capacidades que normalmente se relacionan coa educación e cun *status* máis alto, de xeito que, ata nun verdadeiro foro deliberativo onde todos os implicados teñen dereito a participar, estes seguen sen estar en pé de igualdade no tocante ás capacidades de persuasión. Paradoxalmente, neste contexto, a

democracia representativa tradicional pode servir aos cidadáns de menores ingresos e menor *status* mellor ca o requisito de participación directa.

É xusto recoñecer que moitos dos problemas que se dan nesta forma de participación acontecen tamén nas formas convencionais da democracia. A participación na política, alén do sufraxio ou da simple militancia, na maior parte dos sistemas políticos contemporáneos depende en gran medida do acceso ao diñeiro, por non mencionar as habilidades organizativas e de argumentación que se precisan para ser eficaz na maior parte dos contextos políticos. As mesmas persoas que poden achar dificultades para influír sobre a burocracia poden encontralas tamén para influír sobre os partidos ou sobre os candidatos políticos. Nas democracias convencionais todos os votantes contan cun voto de idéntico valor, de maneira que nese nivel tan básico teñen idéntico poder; pero nun goberno interconectado, aínda que en principio dispoñan do mesmo acceso ao goberno, non teñen de ningún xeito os mesmos poderes sobre as políticas.

Os modelos de administración e de política baseados na gobernación e nas redes suscitan problemas similares no relativo á implicación igualitaria dos membros da sociedade. Xeralmente as redes defínense como estruturas abertas que permiten a implicación de actores diversos (véxase Sorensen e Torfing, 2005), pero, en realidade, con frecuencia están moi estruturadas e son bastante exclusivas en canto ao tipo de ideas que resultan aceptables e que se aceptan. Esta exclusividade resulta especialmente evidente no caso das ‘comunidades epistémicas’, en que a afiliación vén dada pola posesión de determinados tipos de coñecemento especializado, como é o caso das redes que deseñan a política de sanidade (véxase Ney, 2006). Os cidadáns comúns non poden participar nestas comunidades ou redes, e unha vez máis a imaxe de apertura non se corresponde coa realidade.

Calquera concepción da democracia que dependa en gran medida da administración e da burocracia como lugares para a participación debe asegurarse de que esta participación vaia ser ‘auténtica’, é dicir: a implicación de grupos e de individuos moldeará realmente a decisión final ou trátase só dunha formalidade a pesar da cal se toman as decisións do mesmo xeito que se tomarían sen participación popular?⁹ Desde hai un tempo vén formulándose este tipo de queixa en relación coas vistas públicas e con outras formas de participación pública na burocracia que parecen ofrecer oportunidades pero, en definitiva, poden non ser máis ca exercicios obrigatorios tras os cales as decisións se toman do xeito burocrático máis convencional.

Aínda que todas estas visións dunha democracia máis activa na burocracia pública teñen boas intencións, se non son verdadeiramente eficaces e auténticas, poden facer que o público remate sendo menos influente ca antes na política e na administración. Se estes foros e mecanismos para a participación son cruciais para a democracia, o sistema administrativo debe ser forzosamente aberto; nese caso, quen non sexa quen de obter o que desexa do goberno será o único culpable. Unha vez máis, nun contexto así, os segmentos menos efectivos da sociedade resultarán tan excluídos coma se o sistema fose máis pechado e, a falta dunha burocracia formalista que culpar, será consecuencia só da súa propia incapacidade.

Estas cuestións sobre o papel da burocracia –especialmente en canto á adopción pola súa parte de modos máis activos de implicación dos cidadáns–, ante a pretensión de asegurar a democracia nas sociedades contemporáneas, suscitan outra pregunta: se para moitos cidadáns non sería mellor unha burocracia profesionalizada máis orientada cara a concepcións pasivas da democracia, que intente traballar polo ‘interese público’. A concepción activa da democracia burocrática exerce presión sobre os membros do sector público, pero faino aínda con máis forza sobre os membros do público en xeral para que sexan participantes activos e informados.

Como se comentaba antes, quizais os cidadáns teñan máis incentivos para participar en programas e temas específicos ca para participar nos asuntos máis xerais da política de partidos, pero tamén poida que teñan que participar nun gran número de programas para conseguir o que desexan. Así, a burocracia ten que mudar, pero pode que o público teña que cambiar tamén para apoiar as súas peticións de maior participación coa súa propia actividade política.

RESUMO E CONCLUSIÓNS

Para as sociedades modernas, após a Guerra Fría e ante a crecente énfase en valores como a transparencia esixible ás organizacións internacionais de doadores, a democracia é un valor que se situou nunha posición cardinal como nunca antes ocupou. Ao mesmo tempo que a democracia se fixo máis importante como valor social xeral, semella que se volveu menos relevante para os cidadáns das democracias industriais. Nos albores do século XXI, os cidadáns votan menos ca nos anos anteriores, e hai moitas menos posibilidades de que militen nun partido político. Mentres que as virtudes da democracia se cantan polo mundo enteiro, moita xente non se molesta en participar cando ten a oportunidade.

Dito isto, con todo, déronse cambios significativos na forma en que a democracia se comprende e se practica no que se coñece como 'sociedades democráticas'. En particular, houbo aumentos substanciais da capacidade democrática das burocracias públicas e tamén do interese de membros do público en participar no goberno, no ámbito de resultados do sistema político. Se os cidadáns teñen menos interese en participar nos foros políticos xerais –como as eleccións– e en unirse ás organizacións políticas convencionais –como os partidos–, si parecen máis interesados en participar para moldear a prestación de servizos, especialmente nas súas áreas locais, como as escolas, os hospitais e as instalacións de lecer.

Nas democracias contemporáneas, as burocracias foron focos de participación pública máis importantes do que se pensa, pero o tránsito das ideas dentro da propia burocracia, en beneficio dunha inclusión máis activa do público, acentuou o seu potencial para ser institucións democráticas. Xa sinaléi que a extensión do cambio nas estruturas e nos valores das burocracias públicas aumentou a receptividade destas estruturas á influencia do público e dos seus propios empregados. Estes cambios forneceron os cidadáns de novas vías para a participación política e talvez de maiores oportunidades para influír nos programas procedentes do goberno que máis lles interesan.

As importantes cuestións que se desprenden desta tendencia cara a formas máis activas de participación na burocracia inclúen, en primeiro lugar, se esta forma de democracia constitúe un mecanismo acaído para que o público exprese os puntos de vista sobre o goberno e sobre os colectivos dos cales os gobernos asumen a representación. As formas de participación asociadas ata cos enfoques máis inclusivos e activos da democracia tenden a ser individualistas e a se basearen, ata certo punto, no consumismo. Esta forma de participación pode non ser o alicerce máis sólido para un sistema democrático vital e eficaz que preste atención ao ben colectivo e aos servizos individuais.

Porén, podemos preguntarnos, desde un ángulo máis positivo, se esta forma emerxente de democracia se pode converter nun xeito de revitalizar as formas máis convencionais da democracia, posto que os cidadáns se atopan con que non poden facer gran cousa pola súa escola local sen abordar primeiro o sistema educativo en xeral ou talvez o goberno que controla ese sistema educativo: calquera forma de control ou preocupación local resulta en cal-

quera medida insuficiente se os recursos económicos e o persoal son insuficientes. Así, se os cidadáns coidan que poden ser eficaces nun nivel de participación a través da burocracia, é posible que sintan a necesidade, e teñan a capacidade, de facerse máis eficaces noutros niveis da democracia.

Notas

- 1 Este argumento desenvolveuse especialmente en relación coa Unión Europea, pero tamén se lles pode aplicar aos gobernos nacionais: véxase, por exemplo, Amnå (2006).
- 2 Ata certo punto, esta noción segue as ideas de T. H. Marshall (1965) sobre o desenvolvemento da cidadanía nos sistemas democráticos, comezando coa cidadanía civil e o dereito a ser tratado igualitariamente nos tribunais, e continuando coa cidadanía política e o dereito a participar igualitariamente en política. O terceiro paso era a cidadanía social, na que os cidadáns teñen a potestade de acadar un acceso máis igualitario aos beneficios económicos e sociais dispoñibles dentro do país.
- 3 Na política social europea veu empregándose este termo para reflectir os efectos da pobreza sobre os individuos, posto que non só son económicos, senón que se estenden a moitos aspectos da súa implicación na vida social convencional.
- 4 En moitos casos, a experiencia demostrou non ser tan positiva como se insinúa aquí. Por exemplo, Daniel Patrick Moynihan (1973) describiu o resultado destas condicións como 'a maior incompreensión posible'. Non só foi a participación cívica bastante ineficiente, senón que a xente formada durante o proceso tendeu a abandonar as súas comunidades, privándoas de moitos dos seus líderes máis eficaces.
- 5 Por exemplo, as disposicións para 'observar e comentar' da Lei de procedementos administrativos dos Estados Unidos permiten o acceso, pero tamén permiten que as burocracias decidan que contribucións aceptar, coa condición de que a decisión final non sexa 'arbitraria e caprichosa'.
- 6 Os partidos son percibidos como cárteles (Mair, 2002) máis interesados en preservar o seu lugar no sistema político ca en representar os seus membros ou en deseñar políticas efectivas.
- 7 Stein Rokkan (1967) argumentara que no caso de Noruega, co seu sistema político corporativo e pluralista, 'os votos contan pero os recursos deciden'. Había sofisticados mecanismos para involucrar na toma de decisións os segmentos sociais que non tiñan éxito no proceso electoral.
- 8 En termos máis analíticos, cantas máis posibilidades de veto e máis cargos con dereito a veto haxa nun sistema político, máis difícil é que as preferencias dos votantes cheguen a poñerse en práctica (Tsebelis, 2002).
- 9 Se este é o caso, paradoxalmente, as formas democráticas pasivas poden ser máis importantes ca as formas activas que estivemos a reivindicar ata aquí. Se quen teñen poder de decisión acaban tomando as decisións, é máis importante controlar a quen se lle dá ese poder que preocuparse pola participación pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Amná, E. 2006. 'Playing with Fire: Swedish Mobilization for Participatory Democracy', *Journal of European Public Policy* 13, 587-606.
- Bohman, J. 1996. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boismenu, G. 1994. 'Systèmes de representation des interest et configurations politiques', *Revue canadienne de science politique* 27, 309-343.
- Bovens, M. A. P., t'Hart, P. e Peters, B. G. 2001. *Success and Failure in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J. e Reed, C. M. 2001. 'New Public Management and Substantive Democracy', *Public Administration Review* 61, 608-619.
- Budge, I. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Christensen, T. e Laegreid, P. 2001. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Dalton, R. J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. e Wattenberg, M. P. 2000. *Politics Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Day, P. e Klein, R. 1987. *Accountabilities*. London: Tavistock.
- Dryzek, J. S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Du Gay, P. 2002. *In Praise of Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press.
- Goodsell, C. T. 2004. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4ª ed. Washington, DC: CQ Press.
- Graham, K. A. e Philips, S. D. 1997. 'Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution', *Canadian Public Administration* 40, 255-273.
- Held, D. 1996. *Models of Democracy*, 2ª ed. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Holmberg, S. e Weibull, L. 2004. *Swedish Trends, 1986-2004*. Göteborg: SOM Institute.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G. e Scott, C. 2004. *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huntington, S. P. 1974. 'Post-Industrial Politics: How Benign Will It Be?', *Comparative Politics* 6, 163-191.
- Kerwin, C. M. 2003. *Rule-Making: How Agencies Write Rules and Make Policy*, 3ª ed. Washington, DC: CQ Press.
- Kettl, D. F. e Dilulio, J. J. 1995. *Inside the Reinvention Machine*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kingsley, J. D. 1944. *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.
- Langbein, L. I. e Kerwin, C. M. 2000. 'Regulatory Negotiation versus Conventional Rule Making: Claims, Counterclaims and Empirical Evidence', *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, 599-632.
- Mair, P. 2002. 'In the Aggregate: Mass Electoral Behaviour in Western Europe, 1950-2000', en H. Keman (ed.). *Comparative Democratic Politics: A Guide to Contemporary Theory and Research*. London: Sage.
- Mair, P. e Van Biezen, I. 2001. 'Party Membership in Twenty European Democracies', *Party Politics* 7, 5-21.
- Marshall, T. H. 1965. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday.
- Meier, K. J. 1993. 'Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition', en J. L. Perry (ed.). *Research in Public Administration*, vol. 2. New Greenwich, CT: JAI Press.
- Ministry of Finance 1998. *Borgere og dean offentlige sektor*. København: Ministry of Finance.
- Molina, O. e Rhodes, M. 2002. 'Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept', *Annual Review of Political Science* 5, 305-331.
- Montin, S. 1998. 'Kommunala organisationsforändringar', en L. J. Lundqvist e J. Pierre (eds.). *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Morgerson, F. V. 2004. *Reconciling Representative Democracy and Bureaucracy: Toward a Deliberative-Democratic Model of Bureaucratic Rulemaking*. Tese de doutoramento inédita, Department of Political Science, University of Pittsburgh.

- Mörth, U. 2003. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mosher, F. C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Moynihan, D. P. 1969. *Maximum Feasible Misunderstanding Community Action in the War on Poverty*. Garden City, NY: Doubleday.
- Ney, S. 2006. *Messy Issues, Policy Conflict and the Differentiated Polity: Analysing Contemporary Policy Responses to Complex, Uncertain and Transversal Policy Problems*. Tese de doutoramento, Institute of Comparative Politics, University of Bergen.
- Page, E. C. 2000. *Government by Numbers*. Oxford: Hart.
- Paxton, P. 2002. 'Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship', *American Sociological Review* 67, 254-277.
- Peters, B. G. 2000. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, 2ª ed. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. 2004. 'Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Bureaucracy or New Forms of Control?', *Asia-Pacific Journal of Public Administration* 26 (2).
- Peters, B. G. 2006. 'Executives', en C. Hai (ed.). *Comparative European Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. e Pierre, J. 2000. 'Citizens versus New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment', *Administration and Society* 32, 9-28.
- Peterson, O. 2000. *Svensk politik*, 5ª ed. Stockholm: Norstedts juridik.
- Pharr, S. e Putnam, R. D. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. 2005. *Public Sector Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rokkan, S. 1967. 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism', en R. A. Dahl (ed.). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rose, R. 1974. *The Problem of Party Government*. London: Macmillan.
- Salamon, L. M. 2001. 'Introduction: The "New Governance"', en L. M. Salamon (ed.). *Handbook of Policy Instruments*. New York, NY: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Selden, S. C., Brudney, J. L. e Kellough, J. E. 1998. 'Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory', *American Journal of Political Science* 42, 717-744.
- Sorensen, E. 1997. 'Democracy and Empowerment', *Public Administration* 75, 553-567.
- Sorensen, E. e Torfing, J. 2005. 'The Democratic Anchorage of Governance Networks', *Scandinavian Political Studies* 28 (3), 195-218.
- Thomas, P. 2004. 'Accountability', en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players, How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Vagt, H. 2005. *Rechtsverordnung und Statutory Instrument*. Baden-Baden: Nomos.
- Vigoda, E. 2002. 'From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration', *Public Administration Review* 62 (5), 527-540.
- Waldo, D. 1977. *Democracy, Bureaucracy and Hypocrisy*. Berkeley, CA: Institute for Governmental Studies, University of California.

Táboa 1

	PASIVA	ACTIVA
Inclusión social	Burocracia representativa	Implicación cidadá
Elaboración de políticas	Receptividade ás achegas	Consumismo, deliberación, creación consensuada de normas
Implicación directa	Implementación	Igualdade/Equidade
Inclusión	Xestión	Tratamento igualitario dos empregados
Desempeño	Atribución de responsabilidades	Parlamentaria
Relación cliente/servizo	Probidade weberiana	Centrada en valores