

B. Guy Peters _Universidad de Pittsburgh

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Democracia y administración pública: la conexión emergente

A menudo se considera que la democracia y la burocracia son conceptos antitéticos, pero los cambios en la política contemporánea están haciendo de la burocracia pública un foco significativo de movilización política. La menor participación electoral, el descenso de la afiliación a partidos políticos y la mayor información acerca de programas concretos y su rendimiento han desplazado en gran medida la atención pública al campo de los resultados del gobierno y a la "legitimación de los resultados". Este artículo examina estas tendencias y sus consecuencias para una gobernación democrática efectiva.&

& Palabras clave: democracia, burocracia, atribución de poderes, responsabilidad, legitimación

En general, en las ciencias sociales se habla de la democracia y la burocracia como conceptos antitéticos (Mosher, 1968; Waldo, 1977; Morgerson, 2005). El concepto formal de burocracia pública no se basa en la participación pública ni en la implicación de clientes y ciudadanos en general, sino más bien en la ley y en las estructuras jerárquicas. Se parte de la base de que el control dentro de las burocracias formalizadas está implícito en los cargos de carrera y/o políticos que ocupan lo alto del escalafón de las organizaciones públicas, y se da por sentado que los subordinados deben seguir las órdenes de esos superiores políticos. En la medida en que la burocracia es democrática en este modelo formal, lo es debido al hecho de que la dirigen cargos electos y a la voluntad consiguiente de los burócratas de seguir sus instrucciones. La dependencia de la normativa y la autoridad no se estableció sólo con vistas al control interno, sino también para ofrecer a los ciudadanos previsibilidad y algunos derechos ante una forma de gobernación potencialmente arbitraria (Du Gay, 2002; Goodsell, 2004).

El funcionamiento de la democracia en la sociedad es hasta cierto punto el contrario del modelo burocrático clásico: en lo esencial, en la democracia el control emana de la parte inferior del sistema político, no de la superior, y se espera que el público ejerza el control sobre esta parte del sistema político, más que ser controlado por el mismo. En una democracia hay reglas, pero son principalmente 'metarreglas', que establecen las lindes de un proceso que permitirá la inclusión de todos los agentes. Estas reglas, como las constituciones y otras leyes constitucionales, son las que establecen qué leyes son legítimas y los límites de la creación de leyes, pero en última instancia la democracia consiste en tomar decisiones y crear derecho público. Ese control por parte del público es indirecto y puede ser imperfecto, pero la lógica de la democracia es la soberanía popular. Por tanto, el formalismo de la burocracia puede contrastarse con la oportunidad de hacer cambios que es inherente a la democracia.

Allí donde se ha hablado de la burocracia en términos democráticos, la descripción ha obedecido generalmente a una concepción *pasiva* de la democracia (Selden, Brudney y Kellough, 1998; Thompson, 1976). Como mínimo, la burocracia garantiza un tratamiento igualitario para todos los ciudadanos. Además, una presuposición que ha sido muy influyente es que, si se hace que la burocracia represente mejor a la sociedad, y si se le infunden los valores democráticos apropiados, ésta satisfará, como mínimo, los requisitos básicos de comportamiento en un contexto político democrático. Esta concepción pasiva de la democracia con respecto a la burocracia dista de ser irrelevante, pero puede resultar insuficiente en sistemas democráticos contemporáneos dominados por el ejecutivo político (véase Peters, 2002). En los sistemas políticos contemporáneos puede ser necesaria una concepción más *activa* de la democracia dentro de la burocracia, y debemos comprender que la burocracia tiene el potencial necesario para ser una institución democrática importante.

El argumento fundamental de este artículo es que la burocracia pública está convirtiéndose en un punto central para la participación democrática en las sociedades contemporáneas. Este argumento se basa tanto en el acusado y pertinaz declive de muchos instrumentos tradicionales de la participación política de masas como en las diversas modalidades de reforma que se han llevado a la práctica dentro de la propia burocracia pública: cada vez más ciudadanos parecen considerar que las formas convencionales de participación son ineficaces o incluso irrelevantes, al tiempo que desean tener un mayor control sobre sus vidas, incluyendo los servicios públicos que consumen.

Otra manera de ver el abandono de formas convencionales de participación en el gobierno en beneficio de un mayor interés en los programas específicos y las burocracias que los

hacen posibles es considerar que hay un desplazamiento desde la 'legitimación de entrada' hacia la 'legitimación de salida' (Scharpf, 1999): es decir, que los gobiernos no obtienen su legitimidad a través del derecho de los ciudadanos a moldear la política mediante gestos como el voto, sino que obtienen la mayor parte de su legitimidad por medio de los servicios que producen para los ciudadanos¹. Sin embargo, en la gobernación contemporánea puede no bastar con producir servicios públicos de alta calidad, sino que puede ser necesario consultar al público sobre estos servicios y la forma en que se prestarán; e incluso quizá se pueda implicarlo en su prestación.

Aunque este desplazamiento proporciona varios mecanismos para que el público influya sobre el gobierno, se trata de una forma diferente de democracia, y tiene ventajas e inconvenientes para el mantenimiento de los sistemas políticos plurales; lo que es más, la democratización en aumento de la burocracia pública está alterando la naturaleza de la burocracia misma, también con consecuencias positivas y negativas para esta institución. Algunas de las virtudes de la burocracia formal pueden ser víctimas de la carrera por hacer que la institución sea más receptiva y más democrática en el sentido habitual y participativo del término. La naturaleza, regida por el consumidor, de buena parte de la administración contemporánea y sus políticas está creando una 'democracia sin política' (Montin, 1998), y por extensión un estilo bastante diferente de comportamiento burocrático y comportamiento democrático.

Este artículo estudiará en primer lugar la decreciente importancia de las formas convencionales de participación para los ciudadanos de muchos sistemas políticos democráticos, si no de la mayoría; a continuación, definirá el papel de la burocracia en la democracia. Utilizando dicha definición, estudiaré la naturaleza de la participación ciudadana actual en los procesos burocráticos y en las organizaciones del sector público. Concluiré con un análisis de las implicaciones de estos cambios para la democracia y la gobernación. Así pues, mi argumento señala un desplazamiento importante en las maneras en que el público participa en el gobierno y puede tratar de influir en la creación y prestación de servicios públicos por parte de dicho gobierno.

DEFINIENDO LA BUROCRACIA Y LA DEMOCRACIA

Las definiciones de democracia suelen producir polémica entre los estudiosos, así como entre los miembros de organizaciones internacionales responsables de establecer la medida en que los sistemas políticos del mundo real funcionan de manera democrática. Dicha polémica tiende a acentuarse cuando se relaciona la práctica de la democracia con la ejecución de tareas burocráticas. Una de las maneras de empezar a entender la naturaleza potencialmente democrática de la burocracia es examinar una serie de dimensiones que pueden usarse para describir las formas en que las burocracias pueden involucrarse, y se involucran, en formas de gobernación más democráticas y participativas en el mundo industrializado; dichas dimensiones están basadas en un concepto fundamental de la democracia entendida como algo que implica la participación pública y los mecanismos para fomentar una mayor igualdad cívica y política entre los ciudadanos. Aunque puede, desde luego, discutirse el significado de estos términos, parecen incluir lo fundamental de las definiciones de gobierno democrático (Held, 1996).

Con todo, el papel democrático de las burocracias no es completamente nuevo: desde hace tiempo, las burocracias de los sistemas democráticos han desarrollado protocolos de acción que permiten, e incluso requieren, la participación pública en la toma de decisiones. Por ejemplo, a pesar de que gran parte de las negociaciones tripartitas en las estructuras cor-

porativistas ha ido perdiendo importancia, hay un enorme número de acuerdos mesocorporativistas o microcorporativistas que implican a grupos de interés que interactúan regularmente con las organizaciones burocráticas e influyen las políticas llevadas a cabo por dichas organizaciones (Pontussen, 1991; Boismenu, 1994). Esta participación está altamente fragmentada, pero no deja de ser una participación pública en procesos burocráticos que tomaron decisiones públicas importantes. A un nivel más general, las burocracias se valen de un gran número de organizaciones consultivas para que les ayuden a crear políticas, y, una vez más, esta participación fragmentada crea oportunidades democráticas adicionales.

EL TRÁNSITO A LA DEMOCRACIA ACTIVA EN LA BUROCRACIA PÚBLICA

Durante las últimas décadas, el sector público ha sufrido importantes reformas (Pollitt y Bouckaert, 2004), muchas de las cuales se diseñaron para mejorar la gestión del gobierno; en parte, han tendido a desplazar el poder hacia arriba, hacia los altos gestores públicos, alejándolo de los cargos políticos electos, que son quienes tienen que controlar la burocracia con fines democráticos. Además de las reformas gestoras de la 'nueva gestión pública', otra dimensión de los intentos de reforma de las últimas décadas del siglo XX hizo hincapié en la participación, tanto de los miembros de organizaciones públicas como de los ciudadanos. Dichas reformas se basaron en el supuesto de que las organizaciones públicas funcionan mejor si tienen un flujo de información y compromiso de sus miembros y sus clientes. Hasta cierto punto, este supuesto reflejaba un compromiso normativo con la democracia, así como unas ideas sobre gestión organizativa, privada y pública, que circulaban desde hacía décadas pero no se habían probado en serio tan a menudo como hubiese sido posible. En general, estos procesos implican la descentralización de la toma de decisiones, y la atribución de poderes al público en detrimento del gobierno.

El cambio más fundamental en la naturaleza de la burocracia y sus relaciones con la sociedad, mencionadas más arriba, es la distinción, dentro del sistema burocrático, entre democracia activa y pasiva: esta distinción proporcionará el fondo analítico de este artículo. Como he comentado más arriba, la concepción pasiva de la democracia se refleja en el concepto de *burocracia representativa* (Meier, 1993; Selden, Brudney y Kellough, 1998), pero yo distinguiré entre aspectos activos y pasivos de la democracia dentro de diversas dimensiones de la burocracia pública. El argumento general es, por lo tanto, que los gobiernos están desplazándose de concepciones pasivas a concepciones activas de la democracia: muchas de las reformas que se han llevado a la práctica en el sector público han implicado un giro hacia conceptos más participativos e incluyentes del sector público, y particularmente de la burocracia pública.

En la práctica, la distinción entre formas activas y pasivas de democracia en la burocracia pública es un tanto difícil de mantener: muchas reformas tienen elementos de los dos tipos de práctica democrática. Aun así, la distinción es utilizable e importante, siempre y cuando se comprenda la naturaleza híbrida de muchos cambios (véase la tabla 1). Creo también que podemos discernir un verdadero tránsito de formas pasivas a formas activas de democracia dentro de las burocracias: la mayor parte de las formas más pasivas de implicación democrática siguen ahí, pero se les están uniendo las formas activas; el papel de la burocracia en la democracia está desplazándose de la pura pasividad a una mayor actividad. La burocracia ya no sólo intenta representar a divisiones e intereses sociales dentro de sus miembros, sino que permite que esos agentes sociales se involucren directamente.

Inclusión social

Puede considerarse que la primera dimensión de la democracia en la burocracia pública tiene que ver con la inclusión social. La versión pasiva de esta dimensión puede definirse mediante el conocido concepto de burocracia representativa. Esta consideración de la composición de la burocracia es una dimensión importante para comprender la relación democrática de la burocracia con la sociedad y la posibilidad de que la burocracia tome decisiones de manera equitativa. La evidencia reunida sobre el impacto real de la burocracia representativa es ambigua, pero en el peor de los casos no parece resultar perjudicial (Kingsley, 1944; Meier, 1993). En todo caso, puede proporcionar a los grupos minoritarios un sentimiento de relación con el gobierno que puede no ser fácil obtener en administraciones menos representativas.

Un segundo componente de la distinción entre activo y pasivo es el punto hasta el que la burocracia es importante para garantizar la igualdad cívica de los ciudadanos, en contraste con una concepción más activa de la promoción de la igualdad y la implicación del público². La burocracia weberiana estaba concebida con el fin de proporcionar un tratamiento igualitario de los ciudadanos por parte del sector público, de manera que todos los ciudadanos supiesen que su idoneidad para obtener beneficios, o lo que fuese que quisiesen del gobierno, no vendría determinada por criterios selectivos. Ésta es una consecuencia importante de los procedimientos administrativos formalizados, pero sigue siendo bastante pasiva, puesto que concede a los ciudadanos poco o ningún peso para determinar esos procedimientos o el contenido de las leyes administradas.

Con todo, tanto la burocracia representativa como la búsqueda de la igualdad civil son pasivas y dan por sentado que a las personas se las representa, simplemente, incluyendo en la burocracia a 'personas como ellas' y poseyendo reglas formales de igualdad. Sin embargo, estos factores pueden no ser suficientes para garantizar que los diversos segmentos de las sociedades contemporáneas estén verdaderamente representados en las decisiones tomadas por el sector público. Los gobiernos de muchos sistemas democráticos han intentado 'atribuir poderes' a los agentes sociales para que participen más directamente en el sector público; por ejemplo, en Canadá, el programa de 'participación ciudadana' ha intentado crear una serie de oportunidades para que los ciudadanos participen en las decisiones y ejerzan influencia sobre las mismas (Graham y Phillips, 1997). Desde hace algún tiempo, Alemania viene tratando de usar el término '*Burgernahe*' para describir los intentos de aumentar la receptividad del gobierno. Podrían añadirse más ejemplos, pero lo que interesa retener es que las concepciones más activas de la democracia han cobrado una gran importancia para muchos gobiernos, y que la burocracia es un punto central para esta activación de la sociedad.

Aunque muchos intentos de fomentar la inclusión en el sector público han sido muy generales, se ha prestado cierta atención específica a las reivindicaciones de las minorías, 'excluidos sociales'³, como las mujeres y otros grupos que no han tenido tantas facilidades como otros a la hora de influir sobre el gobierno. Muchos programas sociales han facilitado una mayor implicación en la burocracia y han ayudado a los grupos afectados por la ley a contribuir a definir su implementación. Esta práctica ha sido especialmente evidente en los programas urbanos y de vivienda, pero también se extiende a varios otros: por ejemplo, los programas de renovación urbana en los Estados Unidos demandaban la 'mayor participación posible' de los residentes de las áreas afectadas por dichos programas. Los programas urbanos del Reino Unido, Canadá, Dinamarca y otros países tienen condiciones similares, que per-

miten que los ciudadanos tengan voz en la puesta en práctica de los programas importantes. Dichos programas son especialmente importantes porque a menudo afectan a los excluidos sociales, y esta participación puede ser una formación importante para quienes no poseen experiencia al respecto⁴. En la actualidad, muchos programas sociales imponen el desarrollo de programas para aumentar la participación y garantizar que los segmentos excluidos de la sociedad tengan la capacidad de participar. Estos intentos de involucrar al público parecen haber tenido cierto éxito en diferentes sociedades y diferentes áreas, pero a menudo han tenido menos del que se deseaba o se esperaba.

Elaboración de políticas públicas

En una concepción convencional de la democracia, suele creerse que la elaboración de políticas públicas tiene lugar en el parlamento o tal vez en el gabinete ministerial. Aunque en muchos aspectos este modelo convencional es cierto, incluso en las formas más convencionales de democracia la burocracia participa en gran medida en la creación de políticas. La mayor parte de la legislación que emana de los parlamentos está redactada en forma de atribución amplia de poderes a los ministros, que a su vez utilizan sus burocracias para redactar una legislación secundaria que detalla y amplía la legislación que concede poderes. Por ejemplo, en los Estados Unidos, la legislación secundaria (denominada reglamentación) excede sobradamente la cantidad de legislación procedente del congreso (Kerwin, 2003; acerca del Reino Unido, véase Page, 2000).

En algunos casos, la producción de legislación secundaria permite que el público se involucre en gran medida en el proceso, pero estas oportunidades se han limitado relativamente. En particular, a pesar de que los ciudadanos pueden tener la potestad de hacer propuestas a las burocracias que redactan la legislación secundaria, no hay ninguna garantía de que dichas burocracias vayan a prestar atención a dichas propuestas⁵. A medida que el gobierno se desplaza hacia concepciones más activas de la democracia en el proceso de elaboración de políticas públicas, aumenta la necesidad de una inclusión mayor y más directa del público en el proceso. Por supuesto, las organizaciones gubernamentales tendrán que conservar la autoridad formal para la toma de decisiones, pero al mismo tiempo tendrán que permitir que el público tenga una influencia significativa.

Un ejemplo de esta tendencia a la inclusión es la creación de normativas negociadas en los Estados Unidos, en la que a los afectados por la legislación propuesta se les da la oportunidad de involucrarse directamente en su redacción; más que permitir a los afectados que participen, los convierte, de hecho, en los redactores de la reglamentación, siempre y cuando concuerde con la legislación primaria (Langbein y Kerwin, 2000). El modelo escandinavo, que da a las organizaciones de la sociedad civil la oportunidad de participar por medio de solicitudes de remisión y comités asesores, lleva unos años funcionando, y proporciona a las organizaciones oportunidades para ejercer una influencia muy clara sobre las decisiones tomadas por los ministerios (Peterson, 2000).

Implementación

Como puede deducirse de lo dicho hasta aquí, las implementaciones también tendrían que haber cambiado en respuesta a una concepción más activa del papel de la burocracia en la participación democrática. Sin embargo, debo señalar que la implementación ha tenido en cuenta a participantes no gubernamentales desde hace algunos años, si bien a diferentes ritmos y de diferentes maneras, en sistemas políticos diferentes: en sociedades plurales corporativistas y

corporativas, los grupos sociales llevan años involucrados en el sector público, mientras que en sistemas de origen napoleónico o anglosajón se ha dado una división más tajante entre Estado y sociedad.

A medida que los gobiernos se desplazan hacia lo que Lester Salamon (2001) ha llamado 'la nueva gobernación', haciendo uso de menos instrumentos de mando y control, la implicación del sector privado en la prestación de servicios se hace aún más importante para una implementación exitosa. El abanico de formas de involucrar activamente al sector privado en la puesta en práctica es amplio, pero la mayoría implican a organizaciones, e incluso individuos, con interés en el sector de las políticas y conocimiento del mismo, y también tienden a conceder cierta capacidad para moldear los resultados a dichas organizaciones y a los clientes a quienes se prestan los servicios. Por ejemplo, el uso de la 'ley blanda' (Mörth, 2003) contempla la negociación y el uso de instrucciones en lugar del mando y el control para conseguir el cumplimiento; es importante notar que, a través de este estilo de implementación, el cumplimiento puede acabar siendo mayor que con métodos más draconianos, dado que el objeto de la legislación habrá tenido oportunidad de influir en el resultado del proceso.

Gestión

Los cambios en el carácter democrático del sector público no se han limitado a aceptar contribuciones del público durante la elaboración de políticas, sino que se extienden a la gestión de las propias organizaciones. Algunos de los cambios en la gestión han adoptado la forma de una democratización interna del sector público, dando más voz a los rangos inferiores del escalafón de las organizaciones públicas (véase Peters, 2004). Algunos de estos cambios democráticos han sido más externos, involucrando más directamente a miembros de la sociedad y a grupos sociales en la gestión de los programas públicos, y flexibilizando algunas de las relaciones jerárquicas que de lo contrario habrían existido (Peters, 2000).

La democratización interna del sector público tiene su mejor ejemplo en la atribución de poderes a los niveles inferiores del escalafón de las organizaciones, como por ejemplo en el *National Performance Review in the United States* (Kettl y Dilulio, 1995). La lógica de muchas de las reformas procedentes de la denominada Comisión Gore consistió en dar a los miembros de las organizaciones más influencia individual sobre las políticas y las decisiones de gestión de la organización; por ejemplo, una de las implicaciones de la noción de 'reinención' fue permitir que los miembros de las organizaciones redefiniesen lo que la organización hacía y cómo lo hacía. Del mismo modo, la reducción del control jerárquico en el interior de las organizaciones permitió a los trabajadores de menor rango tomar más decisiones acerca de sus trabajos, al tiempo que les hacía asumir mayores responsabilidades en los mismos.

La democratización externa de la gestión pública se ha comentado en cierto detalle más arriba, en lo referido a la inclusión. La democratización significa que se permite que los grupos sociales ejerzan verdadera influencia sobre el comportamiento de las organizaciones del sector público. Además de la capacidad de influir sobre las políticas, el tránsito a una mayor implicación democrática puede afectar al estilo de administración. En general, los ciudadanos están menos interesados en la gestión interna de los programas que en los resultados de éstos, y los resultados del sector público desempeñan un papel crucial en la legitimación del gobierno, lo cual, como ya se ha mencionado, es importante para muchos sistemas políticos europeos. Habiendo dicho esto, la manera en que los trata la burocracia afecta también a la evaluación que hacen los ciudadanos de los programas públicos. Por tanto, para una concep-

ción más activa de la democracia en la burocracia serán importantes una mayor inclusión y una mayor atención a los deseos de los clientes.

Sin embargo, los cambios en la gestión de las organizaciones sobrepasan la simple inclusión de determinados intereses y llegan a la gestión de las organizaciones públicas por parte de sus clientes, a veces en combinación con los trabajadores de rangos inferiores. Una vez más, esta práctica no es enteramente nueva: en algunos países del norte de Europa se da esta gestión de la educación, la vivienda y otros servicios públicos (Sorensen, 1997). Con todo, la práctica se ha ido extendiendo, de manera que cada vez más servicios son controlados más directamente por sus beneficiarios. Al igual que con otros muchos intentos de crear una democracia más activa para los ciudadanos en sus relaciones con las burocracias, hay varias presuposiciones acerca de las actitudes y el comportamiento de los ciudadanos que han sido cruciales para estos cambios, pero lo mismo puede decirse de la democracia política, y, si la gente puede llegar a interesarse por controlar una escuela aunque no tenga interés en controlar un partido político, la democracia no sale perdiendo.

Hasta cierto punto, estas medidas para atribuir más poderes a los trabajadores de rangos inferiores y a los clientes chocan con los intentos de la 'nueva gestión pública' de dar más poder a los empleados de los niveles más altos: el problema es que es complicado atribuir poderes a todo el mundo (véase Peters y Pierre, 2000). Si los gestores de los rangos superiores opinan que deben controlar sus organizaciones y establecer metas para su gestión y sus políticas, bien puede ser que les moleste que los miembros de niveles inferiores tomen decisiones por su cuenta. Del mismo modo, no es probable que los clientes que piensan que sus intereses deben ser lo más importante en la toma de decisiones organizativa vean con buenos ojos el control de los trabajadores. Así pues, la búsqueda de la delegación de poderes, especialmente en el contexto de otras reformas, puede dar lugar a verdaderos problemas de gestión.

Responsabilidad

La atribución y asunción de responsabilidades es un proceso crucial para cualquier sistema administrativo democrático, y los cambios que han venido teniendo lugar en muchos otros aspectos de la administración pública son también relevantes para imponer la asunción de responsabilidades en la vida pública contemporánea. En las formas tradicionales de la administración pública, la depuración de responsabilidades era el aspecto del proceso que permitía el nivel más alto de control democrático. Sin embargo, a medida que muchos formatos convencionales de la democracia se vuelven menos viables, la depuración de responsabilidades y el uso del juicio retrospectivo sobre partidos y políticos pueden convertirse en aspectos aún más importantes del funcionamiento democrático (véase Thomas, 2004). Lo que es más, el sufragio y la mayor parte de los actos políticos son prospectivos, y exigen de los ciudadanos que tomen decisiones acerca de las políticas y el buen gobierno antes de que, de hecho, se tome decisión alguna; la depuración de responsabilidades da a los ciudadanos y a sus representantes la oportunidad de ver qué han hecho los gobiernos en relación con sus promesas.

Las formas tradicionales de depuración de responsabilidades han venido dependiendo de una visión bastante indirecta del control de los ciudadanos sobre su gobierno: la versión constitucional en la mayoría de los regímenes ha sido que los funcionarios son responsables ante sus ministros, estos ministros son responsables ante el parlamento y el parlamento lo es ante los votantes (Day y Klein, 1987). El público sólo participa a través de sus representantes electos y, a lo sumo, mediante la información que posee acerca de las acciones del gobierno gracias a los

medios. La presuposición que contiene este modelo de depuración de responsabilidades es que los cargos electos están en mejor posición que el público para exigir responsabilidades, y que a esos cargos también les interesa demandar mejores servicios para el público.

A medida que la administración ha ido cambiando, ha ido tornándose más clara la necesidad de una mayor implicación del público en los procesos de depuración de responsabilidades, y en la actualidad se están poniendo en práctica en los gobiernos diversas modalidades más activas de enfocar estos procesos. Algunas de estas formas de depuración de responsabilidades se basan en la competencia entre organizaciones públicas y la capacidad de una ciudadanía activa para presionar a los gobiernos y así obtener mejores servicios (véase Hood, James, Peters y Scott, 2004). Difundiendo entre el público las clasificaciones de escuelas, hospitales y otros servicios públicos, la asunción de responsabilidades se produce por medio de la movilización pública a favor de unos mejores servicios. Este modelo, por lo tanto, depende de que haya una población activa dispuesta a involucrarse en el gobierno y especialmente en determinadas instituciones que le proporcionan servicios.

Incluso sin la presuposición de una población tan activa, algunas formas actuales de atribución de responsabilidades pueden estimular al público: por ejemplo, a medida que la atribución de responsabilidades va basándose más en el uso de formas generales de gestión del desempeño, la necesidad de obtener un dictamen público sobre el funcionamiento de los programas se convierte en una parte central del régimen de evaluación. La gestión del desempeño comprende elementos objetivos y subjetivos, y el aspecto subjetivo de la evaluación de programas brinda al público la oportunidad de involucrarse directamente en el control de las responsabilidades de las organizaciones. El desarrollo de las medidas subjetivas para la gestión del desempeño y la inclusión del público en dicha evaluación pueden suponer para el público una manera de influir en las políticas, aunque sólo sea después de los hechos.

Valores

El último modo en que podemos caracterizar el tránsito a concepciones más activas de la implicación burocrática en la búsqueda de la democracia es analizar los valores que se consideran el centro de la administración pública. Los valores positivos de legalidad e igualdad asociados con la burocracia weberiana constituyen, como ya se ha comentado, importantes pasos previos para hacer el sector público más democrático, pero no son en absoluto suficientes para conseguir este fin. En particular, estos valores tienden a ser explícitamente jerárquicos, y parten de la base de que los burócratas son los responsables de decisiones que deben ser tomadas en función de su propia interpretación de la ley y la igualdad (véase Vigoda, 2002). Las burocracias tradicionales más responsables han tendido a orientarse hacia el servicio público, pero dicha orientación siempre tiene lugar en el contexto de la experiencia y el deber, más que por la sensación de que el público debería desempeñar algún papel en la definición del contenido de los servicios.

El desplazamiento de valores que está teniendo lugar en muchos sectores públicos avanza hacia una filosofía de gobierno más centrada en los clientes y orientada hacia los servicios (pero véase Box *et al.*, 2001). Más que partir de la base de que el público debe estar dispuesto a aceptar lo que el gobierno disponga para él, e incluso estar agradecido por ello, este desplazamiento de ideas en el interior del gobierno ha destacado que los ciudadanos tienen derecho a esperar un buen servicio y a que éste se preste de manera no sólo eficaz sino también humana. Del mismo modo que los conservadores han tendido a criticar a la burocracia por su aparente inefi-

ciencia, la izquierda política la ha criticado a menudo por su rigidez y su falta de preocupación por sus clientes en tanto individuos. Las reformas de la 'nueva gestión pública' (Christensen y Laegreid, 2001) fueron concebidas para afrontar los problemas de eficiencia, mientras que las reformas concebidas aquí como procesos de democratización se han dirigido hacia una mayor apertura y servicio al público (véase Peters, 2005).

EL DECLIVE DE LAS FORMAS TRADICIONALES DE DEMOCRACIA

El sufragio, los partidos políticos y las estructuras de mediación de intereses como el corporativismo han formado las bases de la democracia en las sociedades occidentales. La presuposición de la democracia ha sido que los ciudadanos podían ejercer el control sobre sus gobiernos por medio de estas formas convencionales de participación política y que estarían interesados en participar en estas actividades políticas. Esta presuposición acerca de los ciudadanos, bastante acertada, parece cada vez menos viable: aumentan los indicios de que los ciudadanos están perdiendo el interés en estas formas convencionales de participación, aunque los correlatos tradicionales de la participación –educación, ingresos, exposición a los medios, etc.– están aumentando en las democracias más industrializadas. Samuel Huntington (1974) argumentó en su día que la política postindustrial se caracterizaría por un mayor deseo de participar por parte del público, pero que la participación se volvería más problemática debido al sentimiento de enajenación ante la complejidad y el volumen de los problemas: podría decirse que las democracias contemporáneas han alcanzado ese punto de su desarrollo.

Hay varias razones para el declive de los niveles de participación ciudadana en las democracias (véase Dalton y Wattenberg, 2000): muchos ciudadanos, incluso en estados del bienestar exitosos y democráticos, expresan cierta pérdida de confianza en las instituciones gubernamentales y en la política (Holmberg y Weibull, 2004). La investigación sobre capital social (Paxton, 2002) ha mostrado la importancia de la confianza para que los ciudadanos se involucren en la política, pero la corrupción (o la impresión de corrupción), el fracaso de las políticas y otras muchas disfunciones del sector público han erosionado la confianza del público (Pharr y Putnam, 2000). También los partidos políticos han perdido buena parte de su atractivo para el público (Mair y Van Biezen, 2001) como representantes legítimos de sus intereses. Incluso en sistemas partidarios europeos que ofrecen diversas opciones a los votantes, a menudo el público percibe poca diferencia entre partidos, y no cree que pueda confiar en que un partido cumpla sus promesas una vez elegido⁶.

Otro aspecto del descenso de los niveles de participación convencional ha sido el declive de muchos grupos de interés convencionales que habían ofrecido una alternativa a los partidos políticos y las elecciones para que los ciudadanos influyesen sobre su gobierno⁷. Durante gran parte del periodo de posguerra en Europa, instituciones pluralistas corporativas y corporativistas hicieron sitio a los intereses sociales y formaron vínculos efectivos entre el Estado y la sociedad (Molina y Rhodes, 2002). Un partidario inquebrantable de este formato –los sindicatos– tiene cada vez menos miembros en la mayor parte de las democracias industriales, en parte por la desindustrialización y en parte por la pérdida de interés de los trabajadores jóvenes. Con unos sindicatos cada vez menos influyentes y unos gobiernos que en la actualidad están menos interesados en negociar las políticas económicas, las estructuras corporativistas tripartitas tienen menos sentido, aunque las estructuras mesocorporativistas y microcorporativistas siguen siendo influyentes.

En lugar de estos grupos económicos generales, han surgido varios grupos que representan a un solo interés y se preocupan de un solo campo, tal vez de una sola decisión. Si bien éstos ofrecen muchas oportunidades para una participación masiva en el gobierno, su impacto sobre la democracia está menos claro que en el caso de los grupos y estructuras más institucionalizados. La fluidez de estos grupos y la ausencia de cualquier cosa, como los ingresos y los salarios, que pudiese vincular a los individuos al grupo hace que su pervivencia resulte más incierta. Además, como no tienen más que un interés, se encuentran con más dificultades para negociar con un gobierno que debe intentar compensar programas y recursos en toda la extensión de las políticas: mientras los sindicatos o grupos empresariales podrían desear compensar las pérdidas de un área con las ganancias de otra, los grupos que persiguen un único interés están ligados a una gama de metas más limitada.

Siendo justos, puede que los ciudadanos estén atribuyendo demasiada responsabilidad al gobierno en el incumplimiento de sus promesas y el fracaso de muchas políticas (véase Bovens, t'Hart y Peters, 2001). La conexión entre unas elecciones y la implementación de una política es prolongada y sutil, y pueden intervenir infinitos factores que impidan que las políticas que el electorado desee lleguen a ponerse en práctica (Rose, 1974). Estas dificultades son más pronunciadas en los sistemas presidencialistas y federales que en los sistemas parlamentarios unitarios que se dan en gran parte de Europa, pero los obstáculos existen en todos los sistemas⁸. Además, incluso si se adopta y se lleva a la práctica la política, las complejidades de la actual vida política, económica y social son tales que puede que el programa no funcione como se pretendía y que el público quede una vez más desilusionado con la incapacidad del gobierno para hacer las cosas.

La democracia política convencional no va a desaparecer, y sin duda está bien que así sea; sin embargo, puede que se convierta en sólo uno de los medios a través de los cuales el público puede tratar de influenciar la acción colectiva en la sociedad, en vez del método principal. Hay tentativas de hacer el gobierno más manifiestamente democrático utilizando mecanismos como la democracia deliberativa (Dryzek, 2000). Los reformadores también han propuesto los referendos como una posible manera de evitar los procedimientos legislativos complejos y permitir al público que legisle en su propio nombre (pero véase Budge, 1996). Estas reformas democráticas pueden ser eficaces para determinadas cuestiones, pero la mayor parte de la gobernación cotidiana tendrá que seguir por medios más rutinarios, involucrando en general a la burocracia pública. Por tanto, debemos considerar con más atención a la burocracia como un lugar para la participación democrática.

LOS PELIGROS DE LA DEMOCRACIA BUROCRÁTICA

Hasta aquí he bosquejado una imagen bastante optimista de las posibilidades que tiene la democracia pública para convertirse en un lugar importante para la democracia en los gobiernos contemporáneos. Sí creo que en general se puede mantener este punto de vista pero, al igual que en cualquier otro cambio dentro de ciertos políticos complejos, hay también consecuencias potenciales negativas; y estos problemas potenciales de los cambios hay que tenerlos en cuenta, aunque sólo sea porque los partidarios del cambio institucional deben conocer todas las ramificaciones de dicho cambio. Procurar una participación más activa en la burocracia pública no es la panacea, pero puede ser una manera más de que el público se involucre en actividades de autogobierno.

La primera pregunta que hay que formular es: ¿democracia para quién? Aunque las reformas de la burocracia mencionadas más arriba proporcionan oportunidades para la participación cívica, no todos los miembros de la sociedad tienen la misma capacidad para aprovecharlas, igual que sucede con los modelos deliberativos de democracia (Bohman, 1996). Esta incapacidad potencial para la participación se da, sin duda, a nivel individual, y aún más sistemáticamente en los grupos más desposeídos de la sociedad civil. La desconfianza y los bajos niveles de participación han pasado a formar parte de la cultura de numerosos grupos socialmente excluidos, de tal manera que la apertura del sistema político a los grupos que más podrían ganar con la participación no produce el auge de la acción civil que esperan, o al menos desean, los reformadores del sector público. Como se ha apuntado, algunos gobiernos han intentado fomentar esa participación en los sectores socialmente excluidos, con resultados que no han estado a la altura de lo esperado.

Lo que es más, incluso si los individuos y los grupos deciden participar, la participación efectiva puede depender de diversas capacidades que no están distribuidas uniformemente en la sociedad. Organizar grupos, presentar argumentos a quienes tienen poder de decisión y convencer a otros de qué opciones de políticas adoptar implican capacidades que normalmente se relacionan con la educación y un *status* más alto, de manera que, incluso en un verdadero foro deliberativo donde todos los implicados tienen derecho a participar, éstos siguen sin estar en pie de igualdad en cuanto a capacidades de persuasión. Paradójicamente, en este contexto, la democracia representativa tradicional puede servir a los ciudadanos de menores ingresos y menor *status* mejor que el requisito de participación directa.

Es justo reconocer que muchos de los problemas que se dan en esta forma de participación se dan también en las formas convencionales de la democracia. La participación en la política, más allá del sufragio o de la mera militancia, en la mayor parte de los sistemas políticos contemporáneos depende en gran medida del acceso al dinero, por no mencionar las habilidades organizativas y argumentativas que se necesitan para ser eficaz en la mayor parte de los contextos políticos. Las mismas personas que pueden encontrar dificultades para influir sobre la burocracia pueden encontrarlas también para influir sobre los partidos o candidatos políticos. En las democracias convencionales todos los votantes tienen un voto de idéntico valor, de manera que a ese nivel tan básico tienen idéntico poder; pero en un gobierno interconectado, aunque en principio tengan el mismo acceso al gobierno, no tienen de ninguna manera los mismos poderes sobre las políticas.

Los modelos de administración y política basados en la gobernación y las redes suscitan problemas similares en cuanto a la implicación igualitaria de los miembros de la sociedad. Generalmente las redes se definen como estructuras abiertas que permiten la implicación de actores diversos (véase Sorensen y Torfing, 2005), pero, en realidad, a menudo están muy estructuradas y son bastante exclusivas en cuanto al tipo de ideas que se aceptan y resultan aceptables. Esta exclusividad resulta especialmente evidente en el caso de las 'comunidades epistémicas', en las que la afiliación viene dada por la posesión de determinados tipos de conocimiento especializado, como es el caso de las redes que diseñan la política de sanidad (véase Ney, 2006). Los ciudadanos comunes no pueden participar en estas comunidades o redes, y una vez más la imagen de apertura no se corresponde con la realidad.

Cualquier concepción de la democracia que dependa en gran medida de la administración y la burocracia como lugares para la participación debe asegurarse de que dicha participación vaya a ser 'auténtica', es decir: ¿la implicación de grupos e individuos moldeará real-

mente la decisión final o se trata sólo de una formalidad a pesar de la cual se toman las decisiones del mismo modo que se tomarían sin participación popular?⁹ Desde hace un tiempo viene formulándose este tipo de queja acerca de las vistas públicas y otras formas de participación pública en la burocracia que parecen ofrecer oportunidades pero, al cabo, pueden no ser más que ejercicios obligatorios tras los cuales las decisiones se toman de la manera burocrática más convencional.

Aunque todas estas visiones de una democracia más activa en la burocracia pública tienen buenas intenciones, si no son verdaderamente eficaces y auténticas, pueden hacer que el público acabe siendo menos influyente que antes en la política y la administración. Si estos foros y mecanismos para la participación son cruciales para la democracia, el sistema administrativo debe ser forzosamente abierto; en ese caso, quien no sea capaz de obtener lo que desea del gobierno será el único culpable de ello. Una vez más, en un contexto así, los segmentos menos efectivos de la sociedad resultarán tan excluidos como si el sistema fuese más cerrado y, no teniendo una burocracia formalista a la que culpar, será consecuencia sólo de su propia incapacidad.

Estas cuestiones acerca del papel de la burocracia –especialmente en cuanto a la adopción por parte de las burocracias de modalidades más activas de implicación de los ciudadanos–, ante la pretensión de asegurar la democracia en las sociedades contemporáneas plantean otra pregunta: si para muchos ciudadanos no sería mejor una burocracia profesionalizada más orientada hacia concepciones pasivas de la democracia, que intente trabajar por el ‘interés público’. La concepción activa de la democracia burocrática ejerce presión sobre los miembros del sector público, pero ejerce más aún sobre los miembros del público en general para que sean participantes activos e informados. Como se comentaba antes, puede que los ciudadanos tengan más incentivos para participar en programas y temas específicos que para participar en los asuntos más generales de la política de partidos, pero también puede que tengan que participar en un gran número de programas para conseguir lo que desean. Así, la burocracia tiene que cambiar, pero puede ser que el público tenga que cambiar también para respaldar sus peticiones de mayor participación con su propia actividad política.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Para las sociedades modernas, tras la Guerra Fría y ante el creciente énfasis en valores como la transparencia exigible a las organizaciones internacionales de donantes, la democracia es un valor que se ha situado en una posición cardinal como nunca antes ha ocupado. Al mismo tiempo que la democracia se ha vuelto más importante como valor social general, parece haberse vuelto menos relevante para los ciudadanos de las democracias industriales. En los albores del siglo XXI, los ciudadanos votan menos que en los años anteriores, y hay muchas menos posibilidades de que militen en un partido político. Al tiempo que las virtudes de la democracia se pregonan por el mundo entero, mucha gente no se molesta en participar cuando tiene oportunidad.

Dicho esto, con todo, se han dado cambios significativos en la forma en que la democracia se comprende y practica en lo que se conoce como ‘sociedades democráticas’. En particular, ha habido aumentos sustanciales de la capacidad democrática de las burocracias públicas y también del interés de miembros del público en participar en el gobierno, en el ámbito de resultados del sistema político. Si los ciudadanos tienen menos interés en participar en los foros políticos generales, como las elecciones, y menos interés en unirse a organizaciones

políticas convencionales, como los partidos, sí parecen más interesados en participar para moldear la prestación de servicios, especialmente en sus áreas locales, como las escuelas, los hospitales y las instalaciones de ocio.

En las democracias contemporáneas, las burocracias han sido focos de participación pública más importantes de lo que se cree, pero el tránsito de las ideas dentro de la propia burocracia, en beneficio de una inclusión más activa del público, ha acentuado su potencial para ser instituciones democráticas. He señalado que la extensión del cambio en las estructuras y valores de las burocracias públicas ha aumentado la receptividad de estas estructuras a la influencia del público y de sus propios empleados. Dichos cambios han proporcionado a los ciudadanos nuevas vías para la participación política y tal vez mayores oportunidades para influenciar los programas procedentes del gobierno que más les interesan.

Las importantes cuestiones que se desprenden de esta tendencia hacia formas más activas de participación en la burocracia incluyen, en primer lugar, si esta forma de democracia constituye un mecanismo adecuado para que el público exprese los puntos de vista sobre el gobierno y los colectivos cuya representación asume el gobierno. Las formas de participación asociadas incluso con los enfoques más inclusivos y activos de la democracia tienden a ser individualistas y a basarse, hasta cierto punto, en el consumismo. Esta forma de participación puede no ser la base más firme para un sistema democrático vital y eficaz que preste atención al bien colectivo y a los servicios individuales.

Sin embargo, podemos preguntarnos, desde un ángulo más positivo, si esta forma emergente de democracia puede convertirse en una manera de revitalizar las formas más convencionales de la democracia, puesto que los ciudadanos se encuentran con que no pueden hacer gran cosa por su escuela local sin abordar primero el sistema educativo en general o tal vez el gobierno que controla dicho sistema educativo: cualquier forma de control o preocupación local resulta en cualquier medida insuficiente si los recursos económicos y el personal son insuficientes. Así, si los ciudadanos creen que pueden ser eficaces a un nivel de participación a través de la burocracia, es posible que sientan la necesidad, y tengan la capacidad, de hacerse más eficaces en otros niveles de la democracia.

Notas

- 1 Este argumento se ha desarrollado especialmente acerca de la Unión Europea, pero también puede aplicarse a los gobiernos nacionales: véase, por ejemplo, Amnå (2006).
- 2 Hasta cierto punto, esta noción sigue las ideas de T. H. Marshall (1965) sobre el desarrollo de la ciudadanía en los sistemas democráticos, comenzando con la ciudadanía civil y el derecho a ser tratado igualitariamente en los tribunales, y continuando con la ciudadanía política y el derecho a participar igualitariamente en política. El tercer paso era la ciudadanía social, en la que los ciudadanos tienen la potestad de alcanzar un acceso más igualitario a los beneficios económicos y sociales disponibles dentro del país.
- 3 En la política social europea ha venido empleándose este término para reflejar los efectos de la pobreza sobre los individuos, puesto que no sólo son económicos sino que se extienden a muchos aspectos de su implicación en la vida social convencional.
- 4 En muchos casos, la experiencia ha demostrado no ser tan positiva como se insinúa aquí. Por ejemplo, Daniel Patrick Moynihan (1973) describió el resultado de estas condiciones como 'la mayor incomprensión posible'. No sólo fue la participación cívica bastante ineficiente, sino que la gente formada durante el proceso tendió a abandonar sus comunidades, privándolas de muchos de sus líderes más eficaces.
- 5 Por ejemplo, las disposiciones para 'observar y comentar' de la Ley de procedimientos administrativos de Estados Unidos permiten el acceso, pero también permiten que las burocracias decidan qué contribuciones aceptar, siempre y cuando la decisión final no sea 'arbitraria y caprichosa'.
- 6 Los partidos son percibidos como cárteles (Mair, 2002) más interesados en preservar su lugar en el sistema político que en representar a sus miembros o diseñar políticas efectivas.
- 7 Stein Rokkan (1967) había argumentado que en el caso de Noruega, con su sistema político corporativo y pluralista, 'los votos cuentan pero los recursos deciden'. Había sofisticados mecanismos para involucrar en la toma de decisiones a los segmentos sociales que no tenían éxito en el proceso electoral.
- 8 En términos más analíticos, cuantas más posibilidades de veto y más cargos con derecho a veto haya en un sistema político, más difícil es que las preferencias de los votantes lleguen a ponerse en práctica (Tsebelis, 2002).
- 9 Si éste es el caso, paradójicamente, las formas democráticas pasivas pueden ser más importantes que las formas activas que hemos estado reivindicando hasta aquí. Si quienes tienen poder de decisión acaban tomando las decisiones, es más importante controlar a quién se da ese poder que preocuparse por la participación pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Amnå, 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. y Peters, B. G. 2001. *Success and Failure in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J. y 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. y 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. y Wattenberg, M. P. 2000. *Politics Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Day, P. y 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. y 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. y Weibull, L. 2004. *Swedish Trends, 1986-2004*. Göteborg: SOM Institute.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G. y 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. y 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. y 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. y 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 den offentlige sektor*. København: Ministry of Finance.
- Molina, O. y 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 y J. Pierre (eds.). *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Morgerson, F. V. 2004. *Reconciling Representative Democracy and Bureaucracy: Toward a Deliberative-Democratic Model of Bureaucratic Rulemaking*. Tesis doctoral 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*. Tesis doctoral, 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. Hay (ed.). *Comparative European Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. y 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. y Putnam, R. D. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pollitt, C. y 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.
- Seldin, S. C., Brudney, J. L. y 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. y Torfing, J. 2005. 'The Democratic Anchorage of Governance Networks', *Scandinavian Political Studies* 28 (3), 195-218.
- Thomas, P. 2004. 'Accountability', en B. G. Peters y 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.

Tabla 1

	PASIVA	ACTIVA
Inclusión social	Burocracia representativa	Implicación ciudadana
Elaboración de políticas	Receptividad a las aportaciones	Consumismo, deliberación, creación consensuada de normas
Implicación directa	Implementación	Igualdad/Equidad
Inclusión	Gestión	Tratamiento igualitario de los empleados
Desempeño	Atribución de responsabilidades	Parlamentaria
Relación cliente/servicio	Probidad weberiana	Centrada en valores