

GOBERNAR BAJO TENSION

Por GEORGE J. SZABLOWSKI

Del 12 al 14 de diciembre de 1985, el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid fue la sede de una conferencia a la que asistieron los miembros del Grupo de Estudio de la IPSA sobre «Estructura y organización del proceso político gubernamental». La conferencia fue financiada conjuntamente por el Centro de Estudios Constitucionales y las Universidades de Pittsburgh y Georgetown.

El tema de la conferencia giró en torno al tema contenido en la expresión «gobernar bajo tensión» (*stress*). La definición que el diccionario ofrece de «tensión» hace referencia a una presión o tirantez intensa. El significado de este término quizá se puede percibir mejor si nos fijamos en la forma en que se aplica en campos tales como la ingeniería estructural y la psicología. Un determinado metal se dice que está bajo presión cuando es objeto de una presión o carga que mide su resistencia. En este sentido, una tensión excesiva puede conducir a la destrucción o ruptura del objeto físico. De forma similar, en psicología y psiquiatría se dice que un organismo humano y su sistema nervioso se encuentran bajo tensión cuando los factores ambientales son de tal intensidad que luchar contra ellos se hace imposible. La consecuencia de una excesiva tensión psíquica es la crisis nerviosa.

En ciencia política, cuando adoptamos el concepto de tensión del mundo físico y psicológico, hemos de ser fieles a su significado original. Por consiguiente, cuando hablamos de «gobernar bajo tensión» debemos referirnos a aquellas circunstancias y condiciones que pueden conducir al derrumbamiento o destrucción de la acción gubernamental misma. Como una variable, debería ser posible analizar y examinar la tensión según su grado de intensidad. Si una tensión excesiva acaba conduciendo al colapso gubernamental o a una ruptura de la acción gubernamental, otras formas de tensión o pre-

sión menos intensas producirán consecuencias menos dramáticas. La clave para aplicar este concepto a la acción gubernamental reside quizá en que el efecto global de las circunstancias y condiciones contenidas bajo el término de «tensión» son consideradas negativas y disfuncionales para un gobierno efectivo. Gobernar bajo tensión sería, así, como mínimo, más difícil y, en su sentido más amplio, imposible.

Los trabajos presentados en la conferencia y las fructíferas discusiones que se suscitaron se ocuparon fundamentalmente de las fuentes de tensión internas. Consecuentemente, cuestiones tales como el conflicto internacional, las amenazas exteriores a la integridad territorial, los factores económicos internacionales, etc., no fueron abordados sistemáticamente por los participantes. El terrorismo internacional, sin duda la más péfida fuente de tensión para los gobiernos actuales, fue también excluido deliberadamente de las discusiones.

La conferencia fue abierta por Carlos Alba Tercedor, que dio la bienvenida a los participantes al Centro de Estudios Constitucionales. El primer ponente, Guy Peters, ofreció un marco para analizar la «crisis o tensión en la burocracia». Una crisis o tensión más amplia puede surgir de condiciones externas tales como la bancarrota económica o la excesiva extensión de la acción gubernamental, de un replanteamiento fundamental del papel del estado de bienestar o de la incertidumbre respecto de la capacidad para gobernar eficazmente. La crisis o tensión puede derivarse también de factores generados dentro de la misma Administración, tales como el restringido papel de las burocracias públicas, el cambio de metodología en la gestión pública, una disminución en el reclutamiento y en los salarios de los funcionarios y los problemas derivados de la división entre funciones políticas y burocráticas. Aunque algunos de los trabajos que siguieron sobrepasaron con mucho los puntos de referencia sugeridos por Peters, y aunque la discusión resultante en gran medida adoptó su propia dinámica e ímpetu, he intentado hacer referencia en cierta extensión a las ideas de Peters a efectos de introducir un grado de coherencia y unidad en este resumen de las cuestiones y puntos de vista que fueron examinados durante esta conferencia que se extendió a lo largo de tres días.

Los participantes abordaron cuatro diferentes tipos o categorías de cuestiones:

1) Las *cuestiones normativas* que surgen de las contradicciones y/o incertidumbre respecto del papel del Estado en la sociedad, la legitimidad del gobierno y de las élites políticas en el poder y la distribución del poder político entre autoridades centrales y regionales y otras instituciones claves en el sistema político. Los trabajos más relevantes que se centraron sobre tales

cuestiones normativas fueron los presentado por Víctor Pérez Díaz y por Charles H. Levine.

2) Las *cuestiones estructurales y de desarrollo* suscitadas por la amplia reforma o modernización institucional, la experimentación administrativa y la ingeniería organizativa y decisional, que buscan una mejora de la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental. John Rimmer y John Halligan, que escribieron sobre la reforma de los gobiernos de los Estados federados de Australia; Gillian Peele, que abordó la experimentación organizatoria en el Reino Unido, y Colin Campbell, que se refirió al declive en el análisis de políticas públicas por parte de la OMB (Office of Management and Budget) norteamericana, fueron quienes tomaron la iniciativa en estas cuestiones *estructurales y de desarrollo*. Es justo añadir que el trabajo de Víctor Pérez Díaz, asimismo, aportó una significativa contribución a estas cuestiones.

3) Las *cuestiones de interacción*, derivadas de las relaciones interpersonales entre las elites políticas gobernantes, que pueden conducir a una ineficaz política administrativa, así como a dimisiones, cambios en el liderazgo y a la caída de gobiernos. El trabajo de Richard Rose sobre modelos alternativos de relaciones entre políticos electos y altos funcionarios de carrera se adentró claramente en este terreno.

A la vista de estos cuatro tipos de cuestiones discutidas a lo largo de la conferencia, gobernar bajo tensión resulta una actividad arriesgada. Si las cuestiones normativas (acentuadas por alteraciones estructurales y la inestabilidad económica) permanecen sin resolver mientras se intensifican los factores de tensión, la protesta de las masas y, en último término, la violencia pueden llegar a ser inevitables. ¿Son los modernos gobiernos democrático-liberales conscientes de estos peligros potenciales y están preparados para adoptar medidas preventivas? En términos más generales, ¿son conscientes los poderes públicos de las cuestiones que generan tensión y hacen la acción de gobierno innecesariamente difícil y a veces imposible?

Donde las *cuestiones normativas se abordaron de forma más comprensiva* fue en el trabajo de Víctor Pérez Díaz titulado «Tensión y desafíos del proceso gubernamental en España» («Stress and Challenges of the Governing Processes in Spain»). Pérez Díaz fue quizá quien más se aproximó a la perspectiva de que las transformaciones sociales, políticas y económicas experimentadas actualmente en España amenazan la gobernabilidad del país. La Constitución de 1978 ha redistribuido el poder político de forma fundamental, garantizando un derecho de autonomía regional únicamente sujeto a revisión judicial. Se han creado diecisiete comunidades autónomas regionales con extensos poderes legislativos y ejecutivos. Algunos de los gobiernos regiona-

les, especialmente Cataluña y el País Vasco, obtuvieron más autonomía que los demás. Un nuevo Tribunal Constitucional se ha erigido en el árbitro de la distribución de poderes entre el gobierno central en Madrid y los gobiernos regionales. Estos extraordinarios poderes de revisión judicial recuerdan al papel que el poder judicial ha jugado en Canadá, Australia y los Estados Unidos en la configuración del orden constitucional de estos países.

Esta nueva forma de federalismo español se encuentra todavía en un proceso de evolución y desarrollo que exige una constante vigilancia y adaptación por parte de todas las elites políticas, tanto centrales como regionales. Pérez Díaz acuñó el nuevo concepto de «meso-gobierno» (de la raíz griega *mesos* = el medio), que definió como

«... un conjunto institucionalizado de posiciones de autoridad y sus correspondientes organizaciones administrativas, apoyado y reforzado por el Estado y dirigido a la satisfacción de los intereses de grupos, que están funcional y territorialmente diferenciados y que derivan sus bases de poder del 'medio' o de lo regional, como algo opuesto al nivel nacional de la sociedad.»

Sostuvo convincentemente que los nuevos meso-gobiernos en España se asemejan considerablemente a los arreglos neocorporatistas.

Estas transformaciones institucionales y constitucionales están teniendo lugar en una época de fuerte inestabilidad económica, con un paro que alcanza al 20 por 100 de la fuerza laboral, una creciente economía sumergida, la pervivencia de sentimientos separatistas en las provincias del norte y nuevos desafíos y expectativas nacidos de la reciente incorporación de España a la CEE. El alcance y magnitud de las cuestiones normativas que caracterizan la actual vida política española es claramente distinto del que se ofrece a cualquier otra democracia liberal en Europa, con la posible excepción de Grecia. Demostrando una intuición admirable, Pérez Díaz señaló que

«... si se quiere comprender nuestra transición debe prestarse atención a la dimensión dramática, simbólica y afectiva del Estado y, en especial, al papel extraordinario que en ella jugaron instituciones como el consenso y la Corona...»,

e hizo un llamamiento a favor de la adopción de «una actitud experimental frente a los asuntos públicos».

Desde otra perspectiva, Charles H. Levine abordó también, en un trabajo titulado «El gobierno federal en el año 2000. Cinco legados de la era

Reagan» («The Federal Government in the Year 2000. Five Legacies of the Reagan Years»), cuestiones normativas que, a su entender, deberán ser resueltas cuando el mandato neoconservador de Reagan llegue a su fin. En sus propios términos:

«La administración Reagan, por sus propias palabras y acciones y por sus vínculos a pensadores e 'instituciones intelectuales' neoconservadoras, ha estimulado la discusión y el debate públicos sobre: 1) el papel y alcance del gobierno en nuestra economía mixta; 2) el aparato administrativo y de organización que ha de utilizarse para llevar a cabo el papel del gobierno, y 3) el papel de los empleados públicos —funcionarios de carrera y de libre designación política— en el proceso político-administrativo.»

En su discusión de estas cuestiones, Levine se mostró confiado en el «optimismo histórico americano» y en la «asombrosa capacidad de adaptación del sistema de los Estados Unidos» cuando ha de hacer frente a la tensión normativa. A pesar de la ideología neoconservadora, «el gobierno tenderá a mantenerse como una fuerza amplia y activa en la sociedad americana», y asumirá este papel

«... siguiendo medidas que minimicen los aspectos negativos de la burocracia, sepan captar las ventajas de los arreglos administrativos conjuntos entre sector público y privado y adopten de este último las técnicas de gestión que sean susceptibles de ser incorporadas.»

Gobernar en los Estados Unidos llegará a ser así mucho más complejo e intrincado y esta nueva «estructura de la acción gubernativa» requerirá una nueva filosofía pública que no será «ni liberal ni conservadora, ni tampoco neoconservadora». Acertadamente, pienso, Levine sugirió, con modestia, que esta nueva doctrina llegaría a ser «el desafío central que tendrán que hacer frente los investigadores y empleados públicos en la próxima década».

El trabajo de Rimmer y Halligan, titulado «Tendencias de la reforma administrativa en los gobiernos de los Estados federados australianos hacia el año 2000» («Trends in Management Reform in Australian State Government Towards 2000»), representó quizá la más clara articulación de las cuestiones estructurales y de desarrollo. Se centró con cierto detenimiento en el proceso de modernización y profesionalización de las burocracias de los Estados federados de Australia llevada a cabo por el gobierno laborista federal. «Ahora

está claro —señalan los autores— que los Estados seguirán existiendo. La cuestión que se suscita es si sabrán cumplir con sus obligaciones de gestionar.» La amplitud de estas reformas, que han sido abordadas con éxito, ha aumentado la potencialidad de que surjan tensiones como consecuencia del esperado descenso en el bienestar económico australiano. Las recientemente modernizadas administraciones federadas deberán hacer frente a crecientes demandas por parte de sus poderosos constituyentes regionales —grupos de interés y sindicatos— en un momento en que disponen de menores recursos fiscales. En un futuro próximo es así posible que se produzca una crisis fiscal en estas administraciones federadas, ya que «parece que ha tocado fondo la disponibilidad de impuestos y cargas tributarias que han de financiar sus actividades». Si este análisis es correcto, demuestra, paradójicamente, cómo los mejores intentos por alcanzar la modernización y profesionalización de la Administración pueden conducir en el futuro a consecuencias menos deseables y, de hecho, reducir la capacidad de alcanzar un gobierno eficaz.

Puede añadirse que las provincias canadienses, en especial Ontario y Quebec, han experimentado durante los años sesenta un proceso muy similar en su intento por elevar sus respectivas administraciones públicas al nivel de profesionalización y cualificación existente en Ottawa. Indudablemente, esto generó algún aumento en la presión de las demandas de los grupos de interés y sindicatos de las provincias. Sin embargo, la mayoría de los investigadores de la política local canadiense no interpretan estas tendencias como amenazas potenciales a la capacidad de gestión de los gobiernos provinciales.

Gillian Peele y Colin Campbell abordaron tanto cuestiones estructurales y de desarrollo como económico-fiscales. El trabajo de Peele, «Enseñanzas de la era de la experimentación, 1964-1985» («Lessons From the Era of Experimentation 1964-1985»), examinó el papel jugado por las reformas administrativas bajo los primeros ministros Wilson, Heath y Thatcher. Tres rasgos caracterizan el gobierno de Thatcher y lo distinguen, a estos efectos, de sus predecesores: primero, el interés fundamental de la señora Thatcher por reducir la acción gubernamental con la ayuda de evaluaciones de eficiencia extraídas por métodos propios del sector privado y por personas pertenecientes al mismo; en segundo lugar, el interés de la *Premier* por elevar a los más altos cargos de la Administración pública a aquellas personas que simpatizaban ideológicamente con el partido conservador, y, en tercer lugar, su falta de interés en la planificación a largo plazo y en las complejas tecnologías de la decisión. Peele concluyó señalando que la Administración Thatcher representa un período único de hostilidad entre el gobierno y el funcionariado, con una moral burocrática que posiblemente se encuentre en

su nivel más bajo y un descenso de la calidad general de la Administración británica.

Campbell, en su trabajo «La época de la estrechez y el declive del análisis: política presupuestaria y de gestión bajo Carter y Reagan» («The Age of Stringency and the decline of Analysis: Budgeting and Management under Carter and Reagan»), llegó prácticamente a las mismas conclusiones en lo referente al efecto que la presidencia de Reagan ha tenido sobre la Oficina de Gestión y de Presupuestos. Señaló que la Administración Reagan

«... ha dañado grandemente tanto el carácter de la OMB como su utilidad como guardián de los intereses de la presidencia... y la incontrolable financiación del Pentágono (mientras los programas internos sufren severos cortes), preocupan profundamente a los empleados...»

Sin embargo, Campbell parece pensar que la capacidad analítica de la OMB para llevar a cabo sus funciones no ha sido irremediabilmente dañada y, presumiblemente, podría ser revivida con la vuelta a un fuerte crecimiento económico:

«En nuestra época presente gran parte de la relación entre la política macroeconómica y la asignación de recursos a determinados programas ha operado dentro de los límites impuestos por una economía en recesión. En consecuencia, las instituciones responsables de los presupuestos de gastos han encontrado, en la mayoría de las democracias liberales avanzadas, el mercado de sus habilidades analíticas drásticamente recortado.»

A lo largo de la discusión, algunos participantes profundizaron en la relación entre restricciones fiscales y demanda de análisis en el gobierno. Se cuestionaron si puede ser aceptado axiomáticamente que, a medida que aumenta la rigidez fiscal, disminuye correlativamente la demanda de análisis. Exploraron también otros papeles posibles que puede jugar el análisis de los programas y políticas públicas, como aumentar la oportunidad de llegar a compromisos y acuerdos entre intereses y objetivos de política pública contendientes. No obstante, todos se mostraron de acuerdo en que no hay circunstancia no políticas en el análisis de la política pública de la acción gubernamental.

Tanto Campbell como Peele subrayaron los efectos adversos que las restricciones fiscales tienen sobre la moral y la calidad de la Administración

pública, mientras que Charles Levine insistió en que los recortes en programas interiores bajo Reagan no han disminuido la calidad de la prestación de servicios al público norteamericano. La mayoría de los participantes opinaron que las estrecheces fiscales de los años ochenta tenderán a continuar en la próxima década. En palabras de Levine:

«Tanto las actitudes públicas... como las amplias deudas nacionales continuarán dictando un papel menos activo del gobierno en los asuntos internos.»

¿Puede ser, sin embargo, aminorada la erosión de la calidad de la acción pública? En el debate se reflejó una ponderación entre el inherente optimismo norteamericano respecto de la posibilidad de llevar a buen término la tensión derivada de las restricciones económicas y sociales y cierto sentimiento de duda e incertidumbre en lo referente a estas cuestiones en Australia y el Reino Unido. ¿Son las restricciones económicas y fiscales en gran medida el resultado de factores económicos cíclicos? Evidentemente, la capacidad para alcanzar un mayor crecimiento económico difiere de país a país. Mientras en Canadá el potencial para tal crecimiento aparece todavía como casi ilimitado, en Suiza la producción industrial y de servicios parece haber alcanzado ya en algunos sectores un nivel óptimo y el gobierno no dispone de soluciones de política administrativa capaces de cambiar esta realidad. Que el crecimiento económico de los años cincuenta y de los sesenta siga siendo posible es todavía una cuestión abierta.

Ocupándose fundamentalmente de cuestiones de interacción, Richard Rose, en su trabajo titulado «Guiando la nave del Estado: un timón sujeto por dos manos» («Steering the Ship of State: One Dudder but Two Pair of Hands»), discutió algunos modelos de relación interpersonal entre ministros y altos cargos administrativos en Gran Bretaña. Más del 90 por 100 de las actividades de la acción gubernamental son rutinarias y pueden ser llevadas a cabo por «piloto automático», es decir, por funcionarios de nivel medio y bajo, con estudios cualificados y altamente competentes. Todas las nuevas opciones políticas (que corresponden a políticos de partido y altos funcionarios) contienen sus riesgos y están sujetas a alternativas. La justa percepción de esos riesgos y la adopción oportuna de las alternativas constituyen los ingredientes clave de una correcta acción política. Tanto los ministros de partido como los altos funcionarios participan conjuntamente en esta empresa, aunque los primeros son mucho menos eficaces en llevar a cabo sus funciones, fundamentalmente por su falta de experiencia e ignorancia. Se hace preciso educar a los políticos de partido de forma que puedan comprender

mejor «lo que corresponde a los altos funcionarios» y lleguen a ser conscientes de las limitaciones y oportunidades en el ejercicio del poder. El problema radica en aquellos políticos que se niegan a aprender o son incapaces de hacerlo; son la mayor fuente de tensión en las relaciones interpersonales entre elites gobernantes.

En la discusión ulterior, algunos de los participantes observaron cómo en muchos países europeos no existe una clara distinción entre políticos y altos funcionarios. La tradición británica de estricta «neutralidad» por parte de la Administración parece ser la excepción más que la regla en las democracias liberales. Es, por tanto, difícil aplicar universalmente modelos como los discutidos por Rose. No obstante, la cuestión de las relaciones interpersonales entre elites gobernantes, incluyendo la designación de los altos cargos de la Administración, atrajo cantidad de comentarios por parte de los participantes.

En España, al cuerpo tradicional de funcionarios de carrera se le atribuyó el estar contaminado por su conexión con el desacreditado régimen de Franco. El gobierno cubrió, así, muchas plazas de la Administración de alto nivel con políticos de partido que carecían de la experiencia e incluso de la competencia para la gestión de asuntos públicos. En estas condiciones, la colaboración esencial entre los políticos en el poder y los funcionarios públicos de carrera se ha hecho imposible. En Gran Bretaña, algunos de los designados por la señora Thatcher a altos cargos burocráticos, y de los que se sabe que comparten sus ideas neoconservadoras, pueden llegar a estar igualmente «contaminados» y ser así incapaces de servir bajo una administración laborista o de la alianza socialdemócrata. ¿Está desapareciendo el modelo británico clásico de funcionario no político, cualificado por sus méritos, profesional y dispuesto a servir a cualquier «amo»? Téngase en cuenta también la práctica de incorporar al gobierno asesores y expertos provenientes del sector privado. Esta práctica está muy arraigada en Washington, es aceptada en Ottawa, se tolera en Londres, pero se sigue objetando en París. ¿Nos dice esto algo sobre la diversidad de la cultura burocrática en las democracias occidentales y su susceptibilidad para cambiar?

Un congreso como éste constituye una experiencia intelectual para todos los participantes. Las reuniones han demostrado ser particularmente informativas y valiosas por haberse celebrado en Madrid (España), donde la intensidad y rapidez del cambio sociopolítico es tan evidente y donde, sospecho, la acción de gobierno está sujeta a las mayores tensiones. Me consta que todos los participantes no españoles agradecieron a sus colegas de España, y en especial al profesor Alejandro Nieto García, su abierto intercambio de puntos de vista y problemas con los que se enfrenta su país.

En la sesión final, los fundadores del grupo, Colin Campbell y Guy

Peters, anunciaron sus planes de fundar una revista que llevará el título de *International Journal of Executive Politics* y tendrá su sede editorial en la Universidad de Pittsburgh. Además, una nota informativa cuatrimestral será enviada próximamente desde el Lady Margaret Hall de Oxford. Todos los participantes expresaron su gratitud al anfitrión, Carlos Alba Tercedor, por su impecable organización, calurosa hospitalidad y las magníficas instalaciones que se pusieron a disposición de la conferencia en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

BIBLIOGRAFIA

- COLIN CAMPBELL, S. J.: *The Age of Stringency and the Decline of Analysis: Budgeting and Management Under Carter and Reagan* (Georgetown University).
- CHARLES H. LEVINE: *The Federal Government in the Year 2000: Five Legacies of the Reagan Years* (Congressional Research Service, The Library of Congress).
- GILLIAN PEELE: *Lessons from the Era of Experimentation 1964-1985* (Lady Margaret Hall, Oxford).
- VÍCTOR PÉREZ-DÍAZ: *Governability and Mesogovernments: Regional Autonomies and Neocorporatism in Spain* (University of Madrid/FIES Foundation).
- JOHN RIMMER and JOHN HALLIGAN: *Trends in Management Reform in Australian State Government Towards 2000* (University of Melbourne).
- RICHARD ROSE: *Steering the Ship of State: One Rudder but Two Pair of Hands* (Centre for the Study of Public Policy University of Strathclyde).
- B. GUY PETERS: *The Crisis of Bureaucracy in Governance* (University of Pittsburgh).