

Resumen del artículo

Perspectivas teóricas del control de la burocracia

Nancy García Vázquez

Desde los enfoques del derecho, la economía, la ciencia política o la administración pública, se ha debatido hasta dónde los sistemas políticos pueden llegar a autorregularse. En el presente artículo se ofrecen tres discusiones teóricas acerca de los arreglos institucionales que definen el control y la discrecionalidad. En particular, se aborda el tema del control de la burocracia desde las escuelas del constitucionalismo, la administración pública y la elección pública. La primera de ellas sostiene que el Poder Legislativo debe poseer amplias facultades de control, mientras que la segunda apoya la tesis de que la burocracia debe tomar decisiones sin restricción alguna; finalmente, la tercera pone énfasis en cómo las instituciones generan sus propios mecanismos de control y desempeño. Es posible que el común denominador de las tres discusiones descritas sea que sobredimensionan los posibles problemas de agencia entre legisladores y burócratas.

Abstract

Law, economics, political science and public administration have debated about how political systems should rule themselves. The present article offers three theoretical discussions about control and institutional arrangements in such context. Particularly, it focuses on the control of bureaucracy from the views of the constitutional, public administration and public choice theories. The first theory argues that the legislature should have wide powers of control; the second one argues that bureaucracies should decide without restrictions. The third theory emphasizes the role of institutions in the design

Palabras clave:

burocracia, poder legislativo, institucionalismo, controles estatutarios.

Keywords:

bureaucracy, legislative power, institutionalism, statutory control.

of mechanisms of control and performance. Perhaps the common feature of the three theories is that they overestimate the potential agency problems among legislators and bureaucrats.

Nancy García Vázquez

El Colegio de Jalisco

Perspectivas teóricas del control de la burocracia

Una de las características de las democracias contemporáneas ha sido el perfeccionamiento de los sistemas de delegación del mando y, al mismo tiempo, el de los sistemas de control. En esa discusión, la motivación principal consiste en que el aparato gubernamental se guíe por criterios de eficiencia y eficacia, pero también por una lógica de responsabilidad sobre las decisiones políticas.

La discusión de qué sistemas son adecuados para tener un círculo completo de delegación, control y responsabilidad para los actuales regímenes democráticos se desarrolla en forma transdisciplinaria. Desde el derecho, la economía, la ciencia política o la administración pública, se discute hasta dónde los sistemas políticos deben autorregularse, qué tipo de diseños institucionales son viables para un régimen presidencial o para uno parlamentario, y cuál debe ser la finalidad de un mecanismo regulatorio y cómo éste debe estar organizado.

En este último punto, la gran interrogante está en quién ejerce el control y a quién se debe aplicar el control. Por ello, el objetivo de este artículo es presentar una revisión de la literatura que discute el diseño institucional de las formas de control del Poder Legislativo sobre la burocracia.

Es importante aclarar que no se trata de hacer una reconstrucción epistemológica de los conceptos “burocracia” y “Congreso”. Mientras que el Congreso tiene como característica distintiva ser el resultado de algún tipo

de sistema electoral, la burocracia se origina por un procedimiento administrativo específico. Asimismo, en tanto que el Legislativo es un contrapeso del Poder Ejecutivo, los burócratas se encuentran estrechamente vinculados a éste. También debe tomarse en cuenta que el primero es un órgano deliberativo cuyas decisiones tienen como principal restricción la voluntad ciudadana, en tanto que el otro es un aparato instrumental, con una capacidad de decisión condicionada por los poderes soberanos.

Al mismo tiempo, el Congreso y la burocracia son instituciones multifuncionales. El Poder Legislativo cumple funciones representativas, legislativas, diplomáticas, de socialización y educación políticas, y de fiscalización superior.¹ La burocracia es la encargada de operar las elecciones de política pública realizadas por las instituciones, e influye en la transferencia de servicios y en la eficiencia con que éstos son producidos.

Puede ocurrir que ambas organizaciones realicen labores similares como resultado de un diseño institucional planeado para ello o como un efecto no esperado de un esquema deficiente. En algunos casos, tal similitud será entendida como una colaboración necesaria y positiva para el funcionamiento del gobierno. Sin embargo, también es probable que, ante el traslape de facultades, ambos actores sostengan un conflicto.

A partir de esta diferenciación, el presente artículo enfatiza cómo ha evolucionado el análisis de los escenarios de colaboración o conflicto al interior de la burocracia, así como su impacto en la elección e institucionalización de los sistemas de supervisión que caracterizan a las democracias contemporáneas. En todo caso, estas formas de gobierno tienen en su fundamentación teórica una especie de juicio a priori que fomenta más la desconfianza entre las instituciones que los mecanismos de coordinación.

Este texto se divide en cuatro apartados. En un primer apartado, presentamos los estudios que analizan el problema a partir de los fundamentos del derecho constitucional. En el segundo apartado, incluimos las discusiones centrales para la administración pública y, en el tercero, los principales elementos propuestos desde la ciencia política, con base en la elección pública. En el cuarto apartado observamos cómo estas tres

1 Laura Valencia Escamilla. "Modernidad institucional y cambios en la función parlamentaria". *Cuestiones Constitucionales*. México, núm. 7, julio-diciembre de 2002, pp. 169-214.

perspectivas teóricas han definido las características principales de la delegación y control en los sistemas políticos contemporáneos. Finalmente, sugerimos algunas conclusiones y posibles líneas de investigación.²

La relación Congreso-burocracia desde la perspectiva constitucionalista

El control a la burocracia es una idea surgida en el siglo XVI para poner fin al poder absoluto de los reyes y establecer la supremacía de un gobierno parlamentario. En general, el pensamiento de la Ilustración se preocupa por delimitar la discrecionalidad del soberano mediante la formación de un sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*). Básicamente, el equilibrio de las instituciones es dado por el control que el Legislativo ejerce sobre el rey (por añadidura, la burocracia creada por los gobiernos monárquicos pasa de ser una entidad militar a una civil).

Montesquieu es el primer constitucionalista que propone un mecanismo político de tal naturaleza. El sistema de pesos encomienda a cada uno de los poderes la vigilancia de los otros; el sistema de contrapesos define que cada entidad debe limitar el poder de sus contrapartes e impedir que invadan sus propias facultades. Montesquieu diseña un sistema de control entre Ejecutivo y Legislativo para que ninguno esté por encima del otro.³

En contraste, para John Locke el corazón del gobierno está en el Legislativo y los otros poderes deben estarle subordinados. Su argumento es que el cuerpo originario de la representación y, por tanto, del contenido de las leyes, es el propio Parlamento. La realización de estas leyes corresponde a las instituciones ejecutivas y administrativas, porque el Legislativo no tiene la capacidad para prever todos los casos en que ha de aplicarse la norma. Por ejemplo, en situaciones “donde la ley municipal no tiene dirección”, el Ejecutivo tendrá la autoridad para utilizar cierta discrecionalidad y aplicarla en los casos particulares.

A diferencia de Montesquieu, en cuyo diseño institucional hay un sistema de control y otro de balance, en Locke existe un mecanismo de dele-

2 En el derecho existe una corriente teórica contraria a la teoría de la delegación. La teoría de la no-delegación cuestiona la titularidad del Congreso para legislar. El eje de la discusión se centra en el dilema de si los jueces pueden construir estatutos detallados que definan cuándo el Congreso delega autoridad a otro órgano, de manera inconstitucional. Algunos de los trabajos que discuten este tema son los de Cass R. Sunstein. *Nondelegation Canons*. Chicago: University of Chicago, 2002; Lisa S. Bressman. “Schechter Poultry at the Millennium: A Delegation Doctrine for the Administrative State”. *New Heaven: The Yale Law Journal*, vol. 109, no. 6, abril, 2000, pp. 1399-1442.

3 Charles-Louis de Secondant, barón de Montesquieu. *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa, 1987.

gación necesaria para que el gobierno funcione como un todo unificado. Locke introduce en la discusión sobre la separación de poderes, la idea de la especialización mediante la presencia de un cuerpo operativo no electo por la vía representativa; de este modo, coloca en un plano mucho más abstracto al Poder Legislativo y otorga a la burocracia cierto margen de albedrío, en tanto que la realización del bien público es la ley más elevada.⁴

4 John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Madrid: Aguilar, 1980.

No obstante, el límite de la delegación del Legislativo hacia el Ejecutivo y las instituciones administrativas, tiene como fondo la instalación de un mecanismo de rendición de cuentas. Ni la delegación ni la discrecionalidad sustituyen a la ley. Por el contrario, ambas tienen como único propósito servir como facilitadores para la toma de decisiones en casos específicos, pero la rendición de cuentas (*accountability*) garantiza la supervisión *ex post* de la actividad gubernamental.

5 Jean-Jacques Rousseau. *El contrato social*. México: Porrúa, 1987, p. 138.

En *El contrato social* de Jean-Jacques Rousseau, el control está escrito en la ley y se ejerce de manera directa mediante la participación política.⁵ De ahí que cualquier mecanismo de rendición de cuentas que desee establecer un gobierno deberá prever un diseño en el que vigilancia y sanción también se ejerzan de manera directa.

Al finalizar el siglo XIX, en la medida que los sistemas políticos se tornaban más complejos, la teoría del equilibrio y la separación de poderes fueron cuestionadas por los constitucionalistas. En su análisis comparado entre las constituciones inglesa y estadounidense, Bagehot señala que el sistema presidencial tiende a confrontar a la administración con el Congreso, ya que “suscita el espíritu antagónico del Poder Legislativo, porque permite que se expresen las ambiciones personales de los legisladores”.⁶

6 Walter Bagehot. *La Constitución inglesa*. México: UNAM, 2005, p. 14.

La perspectiva crítica de Bagehot sobre los congresistas agrega un punto más a la discusión: su trabajo no está sustraído de la discrecionalidad. Es más, la división de las tareas legislativas hace que la responsabilidad de los representantes aparezca como algo atomizado y diluido.

Lector de Bagehot, Woodrow Wilson hace una crítica también al gobierno congresional de Estados Unidos, porque no dota de un poder real al cuerpo

legislativo, que no tiene un peso decisivo sobre los funcionarios públicos nombrados por el Ejecutivo:

Si el Congreso no lo posee puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañadores, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios [...] El Congreso es el amo cuando se trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento.⁷

La idea del control como el elemento central de la teoría de separación de poderes en su vertiente liberal, también fue cuestionada por Carl Schmitt, quien establece que el control debe recaer con mayor hincapié en el Legislativo.⁸ Schmidt no cree que el control se encuentre fraccionando el Parlamento, es decir, mediante la creación de dos cámaras o de un sistema de partidos, porque “sería peligroso que la institución que promulga las leyes las ejecutara ella misma”. El argumento de Schmidt sostiene que el parlamento sólo puede ser controlado por instituciones federales.

En los parlamentos modernos, señala Uvalle, detrás del diseño de la burocracia, hay una razón jurídica y una institucional. La primera se sustenta en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho; la segunda, parte del compromiso con la sociedad en un sentido amplio y, por ello, se basa en la universalidad, generalidad, abstracción e impersonalización; ambas se originan en el Poder Legislativo porque éste “representa a la sociedad en el Estado. Por tanto, la precisión o imprecisión sobre las atribuciones de la administración pública no depende de ella misma, sino de la relación que guarda el poder legislativo con el Poder Ejecutivo y del tipo de régimen político que está vigente en la sociedad”.⁹

7 Woodrow Wilson. *El Gobierno congresional. Régimen político de los Estados Unidos*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 152.

8 Carl Schmitt. *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Tecnos, 1990.

9 Ricardo Uvalle Berrones. “El control y la evaluación en la administración pública”. México: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 26, núm. 192, septiembre-diciembre de 2004, p. 50.

De la reflexión de Uvalle se desprende que la ley, en el mejor de los casos, es resultado de un proceso de diálogo e intercambio entre los poderes. Por lo tanto, en el diseño legal, el Legislativo debe evitar la presencia de una figura que altere el equilibrio entre las instituciones y los actores políticos.

Aunque la burocracia no es uno de los poderes constitutivos del Estado, no deja de estar sujeta a reglamentación. En ese sentido, la ley define tres aspectos fundamentales para su organización. Por un lado, instauro los mecanismos que restringen la discrecionalidad de los funcionarios; por otro, establece cuál es el procedimiento para que tomen decisiones sobre los asuntos cuya responsabilidad les delegó el Legislativo; finalmente, restringe el contenido y el ámbito en el cual tales decisiones han de efectuarse.

Este argumento se denomina de “restricción deliberada” y cobra mayor relevancia cuando se hace referencia a las competencias y no competencias que deben ser atribuidas a la burocracia. La razón es sencilla pero demasiado general: como los funcionarios públicos no son electos mediante el sufragio popular, es obligación de los legisladores saber qué es lo que hacen. Cuando un gobierno es pequeño y los temas de deliberación son reducidos en número y simples en sus fundamentos, pocas dudas puede tenerse del desempeño de cada una de las partes. En contraste, cuando los gobiernos son grandes en población y la agenda pública es compleja, resulta imposible que los representantes puedan dar seguimiento a todo lo que hacen los burócratas.

La dicotomía entre minorías y mayorías también ha sido agregada a la discusión sobre el equilibrio de poderes. En años recientes, se discuten los mecanismos para evitar que las decisiones de la mayoría pasen por encima de las minorías. Esta cuestión tiene una implicación directa en el diseño de mecanismos de control y vigilancia, así como en la estabilidad de las instituciones. Ahora, más que garantizar un control efectivo, la intención es representar el pluralismo de la sociedad y que éste se refleje en la integración del Gobierno. A este respecto, Mosca señala que “la única demanda que es importante y posible es construir un sistema político donde estén todos

los valores sociales y encuentren lugar aquellos que posean las cualidades o el prestigio que los propios valores determinen”.¹⁰

En Elster, tenemos el debate más acabado a propósito del control de la burocracia.¹¹

En la disputa entre discrecionalidad y reglas se encuentran las minorías parlamentarias y el gobierno en turno, lo que está en juego no es sólo la universalidad de la norma sino sus implicaciones para las sociedades que están por venir.

Elster apunta que la controversia del constitucionalismo moderno alude a otro propósito fundamental: proteger a las generaciones futuras, es decir, constituir obstáculos a ciertos cambios políticos que tendrían lugar si fueran del interés de la mayoría. Respecto a este último punto, Elster destaca que el constitucionalismo es una forma de limitación autoimpuesta que permite garantizar la supervivencia de las instituciones en tanto que dispone de mecanismos para el corto y el largo plazo. Ello conlleva a una tensión entre

la rama ejecutiva y legislativa del gobierno [...] Todo gobierno desea recibir su mandato de tal manera que le permita el ejercicio eficiente de su juicio discrecional, mientras que toda asamblea desea especificar lo máximo posible cómo habrá de cumplir su mandato. Sin embargo, para prevenir contra el abuso del poder gubernamental, la asamblea puede decidir emplear los instrumentos propios de la democracia más que los del constitucionalismo.¹²

En resumen, en el constitucionalismo la relación de control entre Congreso y burocracia, se halla enmarcada en una serie de supuestos que apuntan a la subordinación de la burocracia. Prácticamente hasta el siglo XIX (y aun algunos autores contemporáneos) las teorías del equilibrio y la separación de poderes atribuyen una fuerte connotación al papel del Legislativo en la sociedad. Este poder es la encarnación de las aspiraciones populares y, por ello, la facultades de legislar y controlar le son innatas; desde esta perspec-

10 Gaetano Mosca. *La clase política*. México: FCE, 1999, p. 45.

11 John Elster. *Constitucionalismo y democracia*. México: FCE, 1999.

12 *Ibid.*, p. 35 y ss.

tiva, siempre estará por arriba de la administración, y el voto es el único control posible sobre él.

La perspectiva constitucionalista tiene tres limitaciones e implicaciones. Una de ellas es que se asume que la regulación es condición suficiente para asegurar el control. Así, *de jure*, el Congreso tiene a su cargo el control de la burocracia pero sólo puede hacerlo dentro del recinto parlamentario. Este control es formalizado mediante la redacción de leyes que deben ser obedecidas por las distintas instancias gubernamentales.

Otra limitación se deriva del escenario anterior. Dado que el control *de facto* demanda vastos recursos y especificidades técnicas y operativas, deben crearse órganos que ejecutan la labor de vigilancia fuera del Congreso. La paradoja es que para cumplir con su función de supervisión del contrapoder, el Legislativo controla la burocracia con más burocracia.

Finalmente, la tercera limitación está en la fundamentación teórica de la propia perspectiva. La teoría constitucionalista clásica parte de la separación de los poderes y, con ello, de la desconfianza entre ambos. El diseño constitucional está predispuesto para que los poderes públicos más que cooperar, se vigilen. Sin embargo, en muchas ocasiones la interpretación jurídica es subjetiva por lo que no se resuelve del todo el problema de la discrecionalidad. En ese sentido, la administración pública se ha preocupado más por la implementación de los esquemas de control.

La relación entre la burocracia y el Congreso.

Desde la perspectiva de la administración pública

En los últimos cincuenta años, el tema del comportamiento administrativo ha sido discutido extensamente por las disciplinas de la administración pública. Originalmente, en el modelo tradicional de la burocracia, ésta justifica la existencia de un aparato gubernamental robusto que ejecute las decisiones que acuerdan Legislativo y Ejecutivo.

Sin embargo, el modelo contemporáneo —el gerencialista que se fundamenta en la Nueva Gestión Pública (NGP)— sustenta la necesidad de reducir

el exceso de reglamentación estatal y sustituirla por un cambio técnico-estructural que modifique la cultura organizativa de la burocracia. Ello facilitaría, entre otros aspectos, el establecimiento de criterios de eficiencia y eficacia, la formulación de objetivos estratégicos y metas, además de desarrollar niveles óptimos de supervisión y control acompañados de sistemas de información.

Así, en el estudio sobre las relaciones Congreso-burocracia, hay una corriente en la administración pública que subordina a esta última y otra que defiende su independencia. A continuación presentamos los principales argumentos de una y otra postura.

a) La administración pública subordinada al Poder Legislativo

En esta perspectiva, el perfil de la administración pública es una construcción del Poder Legislativo. Sus funciones, obligaciones y recursos son definidos al interior de las comisiones y del pleno parlamentarios.

Como entidad, la administración pública estatal es una creación de los legisladores, ya que “muchas de las funciones del Estado y todos los servicios que el Estado presta a los ciudadanos son delegados a terceros —específicamente a la burocracia pública— por los representantes electos. La delegación es inevitable”.¹³

El hecho que la delegación sea algo inevitable no significa que el Legislativo conceda un “cheque en blanco” a la burocracia. Así como aquél tiene la concesión para ceder la ejecución de las políticas públicas a uno o varios organismos con mayores recursos humanos y financieros, también está obligado a supervisar que ese ejercicio cumpla con las normas que se derivan de sus bases constitucionales.

Butler¹⁴ es radical en el sentido de restringir la acción de la burocracia a “hacer lo que se les dice”. El modelo burocrático logra conciliar —en la teoría— estas tensiones. Paolo Benedetti lo sintetiza de la siguiente forma:

Prevé la existencia de controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y, por otro lado, una forma de organizar la administración pú-

13 Adam Przeworski. “On the Design of the State: a Principal Agent Perspective”. Luis Carlos Bresser- Pereira y Paul Spink (orgs.). *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009, pp. 15-40.

14 Stuart M. Butler. *The Privatization Option*. Washington: Heritage Foundation, 1985.

blica sobre la base de control centralizado [...] Si bien los políticos definen la orientación del gobierno y la supervisión en la ejecución de las políticas, al mismo tiempo están restringidos por reglas que limitan su interferencia en la administración pública profesional. En su forma ideal, el modelo requiere de una administración pública organizada en unidades especializadas desde las cuales la información fluya hacia arriba, abajo y transversalmente. Las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado.¹⁵

15 Paolo Benedetti. "Aspectos institucionales de la administración pública en Argentina". Documento de trabajo 22. Argentina: Fundación Gobierno y Sociedad, 1991, pp. 7-8.

16 David H. Rosenbloom. *Federal service and the Constitution: The Development of the Public Employment Relationship*. Ithaca: Cornell University Press, 1971, p. 150.

Para Rosenbloom, la administración es en realidad la continuación del proceso legislativo.¹⁶

En su desempeño, la burocracia realiza muchas funciones que son una extensión de las facultades del Congreso. Rosenbloom considera que la burocracia fortalece la deliberación sobre las políticas públicas. Por un lado, el autor subraya que en varias ocasiones ambos actores no sólo comparten objetivos, sino también valores, lo que facilita la operación del mando del Congreso. Incluso, la burocracia tiene como obligación coordinar las acciones con las dependencias y ejercer con discrecionalidad aquellas políticas en las que el Legislativo no decidió especificadas. Por otro lado, los legisladores tienen el deber de intermediar entre administradores, distritos y electores; paralelamente, también proveen los mecanismos necesarios para que las cortes federales revisen los actos de la administración.

En síntesis, desde este enfoque la administración es un actor que necesita reglas que no pueden sustraerse de su realidad organizativa, cultural, profesional y ética. De ahí que las reglas sean el resultado de la interacción con el legislativo y no una imposición.

b) La administración pública y su independencia del Poder Legislativo

El enfoque de la burocracia como un factor independiente, pondera la ausencia de reglas que no se sustraigan de la lógica operativa de la administración. Algunos teóricos de la administración pública han reforzado la tendencia a discutir el ejercicio de la discrecionalidad como un problema

que deben resolver los propios burócratas. Davis señala que la discrecionalidad administrativa es más importante que las reglas.¹⁷

Lipsky precisa que las decisiones de los burócratas, las rutinas que establecen y hasta sus intereses se convierten en políticas públicas.¹⁸

Para este autor, el estudio de las políticas corresponde a las oficinas y pasillos de las dependencias gubernamentales y no al pleno del Congreso. Desde esta visión, si los funcionarios de la burocracia hacen posible la política, entonces éstos debieran ser considerados como legisladores. Este autor declara que no hay ningún problema si las políticas reflejan los intereses de quienes las ejecutan, porque la ley y su realización son parte de un mismo proceso.

Pinkele es más categórico y destaca que “algunos pueden argumentar que lo que necesitamos son más reglas o un reforzamiento de ellas. Yo creo que no”.¹⁹

En esta misma línea, Chapman considera que las decisiones que se toman en democracia no deben ser reemplazadas por sistemas que incrementan el detalle de las reglas, “en virtud de que la administración pública se sitúa en un contexto no estático, los funcionarios deben adaptar y reconsiderar muchos temas conforme a las demandas de la vida moderna”.²⁰

En un análisis sobre las transformaciones de la burocracia, Barzelay sostiene que hay un nuevo paradigma denominado “post-burocracia”.²¹

Sus características principales destacan una serie de nuevos valores que están sustituyendo los cánones del modelo jerárquico-tradicional. La siguiente tabla resume los nuevos atributos.

Tabla 1

Paradigmas de la burocracia²²

Burocrático	Posburocrático
Objetivo: interés público	Objetivo: resultados conforme a valores
Honestidad y eficiencia	Calidad y valores

17 Karl. C. Davis. *Discretionary Justice*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

18 Michael Lipsky. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation, 1980, p. xii.

19 Carl F. Pinkele y William C. Louthan. *Discretion, Justice, and Democracy: A Public Policy Perspective*. Ames: The Iowa State University Press, 1985, p. 7.

20 Richard A. Chapman (ed.). *Ethics in public service for the New Millennium*. Aldershot: Ashgate, 2000, p. 229.

21 Michael Barzelay. *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Berkeley: University of California Press, 1992.

22 Ídem.

Delegación específica de la autoridad para definir roles	Servicio al cliente
Control interno fuerte para evitar el desperdicio, fraude y abuso	Empoderamiento: estimando
Aplicación de reglas y de una manera uniforme	Dos vías de comunicación con los clientes
Hincapié en roles y responsabilidades	Flexibilidad
Separación entre pensar y hacer	Hincapié en la rendición de cuentas
	Incremento en la discrecionalidad de la autoridad
	Competencia
	Procesos continuos de mejora

Este paradigma tiene en la NGP a su mejor representante. Aguilar Villanueva reconoce dos escuelas que sustentan teóricamente sus respectivos modelos.²³

La primera de ellas es el neoinstitucionalismo económico, que parte de la racionalización administrativa, minimizando los costos de agencia que deben pagarse por la producción de los bienes y servicios públicos. Desde este enfoque, nos dice Aguilar que la NGP construye una administración pública contractual, a modo de un: “nuevo instrumento para la previsibilidad, eficacia y coordinación de los nuevos comportamientos administrativos y fincar responsabilidades por infracciones e incumplimientos”.²⁴

23 Luis F. Aguilar Villanueva. *Gobernaza y gestión pública*. México: FCE, 2006, p. 219. Luis Carlos Bresser-Pereira divide en tres escuelas a la NGP: la propiamente política, la de teoría de la organización y la elección pública. Cfr. Luis C. Bresser-Pereira. *Democracy and Public Management Reform. Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 248 y ss.

24 Aguilar, *op. cit.* p. 225

Más adelante, se observará cómo, junto con esta corriente, la ciencia política estadounidense ha avanzado en los últimos años en la modelación de contratos de tipo agente-principal.²⁵

Sin embargo, la otra escuela, la neo empresarial o gerencialista, incorpora principios organizativos del sector privado al ámbito público.

Hood y Jackson refieren que los nuevos criterios buscan reducir costos de organización, introduciendo formas de control basadas en la responsabilidad individual de los funcionarios (a través de los sistemas de medición del desempeño, la eficiencia y la eficacia).²⁶

Christensen y Laegreid señalan que las reformas de la NGP pueden agruparse en dos momentos. El modelo de Hood y Jackson sería característico de la primera generación, que comenzó en los años ochenta y que se basó en los postulados del institucionalismo económico y el gerencialismo.²⁷

En la práctica, dicen Christensen y Laegreid, hay una especie de administración pública híbrida en la cual, simultáneamente, hay mayor autonomía pero también un mayor control. La primera ola de reformas genera dos diseños institucionales. Uno basado en la descentralización del mando, procesos de auditoría y los métodos cuantitativos para medir el desempeño; el otro, centrado en los recursos humanos, la orientación hacia el cliente, la calidad de los servicios y el desempeño individual.

En la última década, la segunda generación de reformas enfatiza una especie de gobierno omnipresente (*wholeof-government*), en vez de la autonomía y descentralización gerencial que propuso la primera ola de reformas. Los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda encabezan esta segunda generación. El objetivo es implementar formas de coordinación entre la toma de decisiones y la implementación de las políticas. “Las actividades *wog* (*wholeof-government*) pueden abarcar cualquiera o todos los niveles de gobierno y también involucrar a grupos de fuera del gobierno. Se trata de unirse en la parte superior y en la base, para potenciar la integración a nivel local y la participación de las asociaciones público-privadas”.²⁸

25 En el cuarto apartado de este artículo se extiende la discusión teórica del modelo agente-principal.

26 Christopher Hood y Michael Jackson. *La argumentación administrativa*. México: FCE, 1997, p. 43 y ss.

27 Tom Christensen y Per Laegreid. *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2009, p. 10 y ss.

28 *Ibid.*, p. 11. Los autores refieren que a esta iniciativa se le agrega el “*joined-up government*” (*JUG*), caracterizado por la idea de que el sector privado y público puedan “reparar y poner de nuevo juntos algo que está roto, se ha derrumbado o fragmentado”. Lo cual se traduce en que para la solución de los problemas públicos se desarrollen estrategias de colaboración.

Si bien la nueva gestión pública ha dotado de mayor autonomía operativa a la administración pública, lo cierto es que también la obliga a trabajar con mayor cercanía a los actores no estatales.

De acuerdo con Peters, el enfoque de gobernanza es un intento por involucrar más a la sociedad en la tarea de gobernar y reducir los elementos jerárquicos del sistema.²⁹

Sin embargo advierte que la burocracia no debe tener una absoluta capacidad de decisión, particularmente cuando se refiere a programas sociales que garantizan el bienestar básico de la población.

El concepto de “gobernanza” atomiza la toma de decisiones a diversos agentes, reduciendo el área de influencia de la burocracia. Lógicamente, la implicación directa es que también se relativizan los mecanismos de control. Por ejemplo para O’Toole, “gobernanza” es un concepto que involucra los esfuerzos para concertar una acción entre actores múltiples, en modelos sociales de competencia institucional, para resolver problemas públicos.³⁰

Aguilar enfatiza la gobernanza como un proceso directivo de lo social hacia lo estatal, “porque la definición y efectuación de los objetivos sociales es resultado de relación entre gobierno y sociedad”.³¹

Una implicación –dice Aguilar– es que la relación no puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece. En ese sentido, la naturaleza de los “nuevos” asuntos públicos pone fin al carácter pasivo de la sociedad y obliga a las agencias estatales a compartir el poder.

La vinculación teórica entre NGP y gobernanza no es una discusión acabada. Sin embargo, puede visualizarse que a nivel de controles, éstos flexibilizan la importancia de la dimensión vertical y la sustituyen por la corresponsabilidad entre ciudadanos y una burocracia gerencialista. Este enfoque no se adhiere a las tesis respecto a la desconfianza. Por el contrario, promueve mayores formas de cooperación y coordinación entre distintos actores. No obstante, no está exenta de falencias.

29 Guy Peters. “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”. *Foro Internacional*. México, vol. 45, núm. 4, octubre-diciembre de 2005, pp. 585-598.

30 Larry J. O’Toole. “Research and policy implementation: assessments and prospects”. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford, núm. 10, 2000, p. 267.

31 Luis F. Aguilar. *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2009, p. 30.

La principal de ellas consiste en que al interior de la reinención de la relación Estado-sociedad, se asuma que la corresponsabilidad cumple como una forma de escrutinio público, pero pocos sean sus efectos en la formulación y resultado de las políticas públicas. Si esto es así, la rendición de cuentas cumple sólo la función de mecanismo sancionador sobre el desempeño gubernamental, pero puede estar divorciado de la relevancia social de ciertos programas que deben impulsar el bienestar social.

En ese sentido, si las decisiones de política pública fueron tomadas y ejecutadas por diversos actores —estatales y no estatales—, la flexibilización puede dejar vacíos respecto al fincamiento de responsabilidades. Así, la advertencia es que no hay neutralidad en los temas, formas y mecanismos que fundamentan la gobernanza. Por ello, como línea de investigación abierta, queda el diseño de controles horizontales para estas nuevas formas de asociación pública.

La relación entre la burocracia y el Congreso desde la ciencia política

El tema de la cooperación o la no cooperación ha sido fundamental en los trabajos que analizan la relación entre burocracia y poder Legislativo. En las últimas tres décadas, la ciencia política ha tomado como fundamento teórico-metodológico la escuela de la elección racional. Desde la elección pública, cooperar significa establecer tipos de contratos bajo los cuales los políticos electos y los burócratas hagan funcionar las instituciones de gobierno.

Desde esta perspectiva, el análisis de la burocracia enfatiza la delegación y la discrecionalidad administrativa. La delegación es la cantidad de temas o acciones que los políticos electos ceden a los no electos. Tal fenómeno ocurre porque los políticos electos aceptan previamente que no poseen la información, la tecnología o la experiencia suficiente respecto a ciertos temas o procesos de política pública.

- 32 Kathleen Bawn. "Choosing Strategies to Control the Bureaucracy: Statutory Constraints, Oversight, and the Committee System". *The Journal of Law, Economics, & Organization*. Los Ángeles, vol. 13, núm. 10, abril, 1997, pp. 101-126; Randall Calvert, Mark Moran y Barry Weingast. "Congressional influence over policy making. The case of FRC". Terry Sullivan y Matthew McCubbins (eds.). *Theories of Congress: The New Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983, p. 765; David Epstein y Sharyn O'Halloran. *Delegating Powers: A Transaction Cost Political Approach to Policy Making Under Separate Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- 33 Michael Lowi. *The End of Liberalism*. Nueva York: W. W. Norton & Company, 1979.
- 34 Randall Calvert, Mathew D. McCubbins y Barry R. Weingast. "A Theory of Political Control and Agency Discretion". *American Journal of Political Science*. Bloomington, vol. 33, núm. 3, agosto de 1989, pp. 588-611.
- 35 Steven J. Balla. "Administrative Procedures and Political Control of the Bureaucracy". *American Political Science Review*. Los Ángeles, vol. 92, núm. 3, septiembre de 1998, pp. 663-673; Matthew Potoski. "Designing State Clean Air Agencies: Administrative Procedures and Bureaucratic Autonomy". *Journal of Public Administration Research and Theory*. Oxford, vol. 11, núm. 2, abril de 2001, pp. 203-222.

Así pues, los estudiosos del tema se han concentrado en determinar el grado de delegación que se le confiere a la burocracia. El complemento a la delegación es la discrecionalidad.³²

La discrecionalidad, como concepto, es la herramienta heurística donde se observa la naturaleza de las decisiones de política pública. Hay dos preguntas centrales. Una es si la discrecionalidad es aceptada y acordada, es decir, si está institucionalizada. Si la respuesta es afirmativa, es más probable que las políticas públicas estén contenidas por el propio marco institucional. Si la respuesta es negativa, las políticas públicas serán inestables y su control incierto.

La segunda pregunta intentará medir en qué ámbitos de la política pública hay mayor discrecionalidad. Debido a que los burócratas tienen más información que los funcionarios electos, los primeros pueden implementar políticas o regulaciones que vayan en contra del interés público.

A finales de los años setenta, Lowi advirtió que el Congreso estadounidense no ejercía un control efectivo sobre la burocracia. Por el contrario, había grupos de interés que se coaligaban con ciertos burócratas y subcomités del propio Congreso ("triángulos de hierro"). El punto nodal es que la burocracia actúa con base en sus propios intereses, por lo que esa racionalidad debe ser acotada.³³

Siguiendo ese mismo argumento, en un trabajo conjunto, Calvert, McCubbins y Weingast discuten que la manipulación de las reglas administrativas es apoyada por los políticos electos a efecto de evitar un dilema que podría desviar a las agencias gubernamentales de las preferencias de los políticos.³⁴

Específicamente, los políticos eligen mecanismos del tipo *hardwire*, como un mecanismo *ex ante* que prevenga y restrinja su comportamiento. Esta hipótesis ha sido probada en distintos análisis como por ejemplo, en el diseño de programas médicos o la contaminación del aire.³⁵

Las investigaciones demuestran que las reglas informales logran sustituir de manera exitosa a las reglas formales cuando los políticos restringen la toma de decisiones de la burocracia, y reducen con ello la discrecionalidad de las agencias.³⁶

La investigación también se ha concentrado en el análisis de la tensión entre el control político y la especialización de la burocracia.³⁷

En un primer escenario, los legisladores delegan su autoridad sobre una política pública reconociendo que los funcionarios no electos pueden tener mayor experiencia. Éste sería un modo de cooperar basado en la confianza.

El segundo escenario es más de conflicto que de cooperación. Legisladores que ya dominan un tema de política pública o que durante sus mandatos adquirieron mayor conocimiento, buscan recuperar el control de la política pública. Entre más información obtengan los legisladores, menor será la capacidad de los administradores para utilizar su *expertise* en su propio beneficio.

En ambos casos se discuten los arreglos institucionales, pero sobre todo las asimetrías de información entre burocracia y Congreso. Este problema ha tenido estudios empíricos que tradicionalmente se han dividido en análisis microeconómicos o en modelos espaciales de decisión, cuyas aportaciones son significativas para el desarrollo de mecanismos de coordinación y control. De ello tratan los dos siguientes apartados.

a) El enfoque microeconómico

En microeconomía, el concepto de equilibrio general proyecta la relación entre oferta y demanda, según las preferencias del consumidor y los bienes disponibles en el mercado. Este mismo enfoque puede ser trasladado al análisis de las interacciones entre representantes electos y burocracia.

En el análisis político de la burocracia, ésta puede verse como una mercancía (servicio) suministrado por las instituciones electorales (legisladores y funcionarios electos). El equilibrio político se basa en los intereses de individuales, pero sobre todo en las reglas que definen la toma de decisiones.

Concretamente, el enfoque microeconómico se centra en los incentivos que podrían controlar a la burocracia. Lo supuestos que sostienen dicho enfoque parten de la idea de los actores racionales, con preferencias definidas y autointeresados. Entre los trabajos que recurren al análisis

36 James T. Hamilton, y C.H. Schroeder. "Strategic Regulators and the Choice of Rulemaking Procedures: The Selection of Formal vs. Informal Rules". *Law and Contemporary Problems*. Durham, vol. 57, núm. 2, primavera de 1994, pp. 111-160.

37 David Epstein y Sharyn O'Halloran. "Administrative Procedures, Information, and Agency Discretion". *American Journal of Political Science*. Bloomington, vol. 38, núm. 3, agosto de 1994, pp. 697-722.

- 38 Terry Moe. "Control and Feedback in Economic Regulation: The Case of the NLRB". *American Political Science Review*. Washington, vol. 79, núm. 4, diciembre de 1985, pp. 1094-1116.
- 39 J. T. Hamilton, y C.H. Schroeder, *op. cit.*
- 40 Mary K. Olson. "Regulatory Agency Discretion Among Competing Industries: Inside the FDA". *Journal of Law, Economic Behavior and Organization*. Oxford, vol. 11, núm. 2, octubre de 1995, pp. 379-405.

microeconómico, destaca el realizado por Terry Moe, quien utilizó como análisis de caso el National Labor Relations Board (NLRB).³⁸

Su principal argumento es que el Poder Legislativo (el Presidente del Congreso y la Corte), incide en las preferencias de la burocracia. El desarrollo econométrico de su modelo presenta una perspectiva estilizada de cómo las instituciones tienen mayor poder que las agencias burocráticas.

Hamilton y Schroeder establecen que la burocracia produce sus propias reglas informales a través de guías, documentos y procedimientos, a fin de restarle poder a las leyes formales.³⁹

El trabajo de Mary Olson es significativo por la comparación teórica entre tres perspectivas contemporáneas.⁴⁰

Olson recupera las teorías de la cooptación, el interés público y el control del Congreso frente al de las agencias. Olson considera que se logra una mejor explicación sobre la definición de las reglas y la conducta de los agentes al combinar el análisis microeconómico con distintas perspectivas teóricas. En sus conclusiones, Olson pugna por estudios que se basen en acciones regulatorias específicas.

b) Los modelos espaciales

Los modelos espaciales también trazan la conducta de los actores políticos, pero representan sus creencias, intereses, elecciones y preferencias en términos de distancias. El uso de métodos cuantitativos, como el uso de planos cartesianos, la geometría espacial y diversos modelos estadísticos, permiten definir contextos institucionales donde se representan las funciones de utilidad de los distintos actores con respecto a sus elecciones preferidas.

El enfoque parte del supuesto de que las preferencias de una política —definida de manera espacial— muestran que la discrecionalidad de la burocracia se produce incluso en la ausencia de asimetrías de información.

En ese contexto, ¿cómo puede establecerse un sistema de control eficiente? La respuesta estaría en las sanciones. Una legislación que va en contra de las decisiones de la burocracia (debido a que interfiere sus pro-

cedimientos, recursos o facultades), es factible sólo si más de una de las agencias gubernamentales están dispuestas a castigar.

Weingast desarrolla un modelo espacial en una y dos dimensiones, en el que se explican las restricciones a las decisiones de la burocracia por vía de la regulación.⁴¹

A partir de tres ejemplos (telecomunicaciones, líneas aéreas y armas nucleares), Weingast analiza cómo el diseño de una regulación se complica cuando intervienen distintos actores, como un subcomité del Congreso; y los grupos de interés que inciden tanto en las preferencias del subcomité, de las agencias gubernamentales e incluso del propio presidente.

En relación con la capacidad que tiene el Congreso para establecer mecanismos de vigilancia sobre la burocracia, destaca el modelo propuesto por Weingast y Moran.⁴²

En su análisis sobre la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos (FCT, por sus siglas en inglés), los autores sostienen que las burocracias no siempre se desvían de las preferencias de los congresistas. Por el contrario, describen cómo el Senado y la Casa de Representantes tienen una alta capacidad de influencia en la selección de los casos en los que el FCT promueve reformas. Si esto es así, entonces la tesis de la necesidad de diseñar formas de control sobre las agencias pierde fuerza. En palabras de Weingast: “Las instituciones del congreso juegan un importante papel en las decisiones de las agencias [...] pero no todo parlamento se encuentra interesado, sino los comités específicos”.⁴³

Este trabajo ha sido un detonante de los estudios cuantitativos acerca del Congreso estadounidense desde la perspectiva de la elección pública y los modelos espaciales. En general, parten de la idea de que los comités pueden aceptar o rechazar las recomendaciones sobre una política pública sugerida por un actor con capacidad de agenda (*agenda setter*). En particular, Weingast supone que hay formas posibles de inducir el equilibrio por la vía de los comités.

En años recientes, los investigadores han introducido nuevas variables y supuestos al modelo para observar que la tesis de Weingast no se cumple.

41 Barry R. Weingast. “The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)”. *Public Choice*. Nueva York, vol. 44, núm. 1, 1984, pp. 147-191.

42 Barry R. Weingast y Mark J. Moran. “Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission”. *The Journal of Political Economy*. Chicago, vol. 91, núm. 5, octubre de 1983, pp. 765-800.

43 *Ibid*, p. 793.

44 John Ferejohn y Charles Shipan. "Congressional Influence on Bureaucracy". *Journal of Law, Economics and Organization*. Oxford, vol. 6, edición especial, abril de 1990.

45 Charles Shipan. "Regulatory Regimes, Agency Actions, and the Conditional Nature of Political Influence". *American Political Science Review*. Washington, vol. 93, núm. 3, agosto de 2004, pp. 467-480

Ferejohn y Shipan incorporan como actores de veto los mecanismos de revisión administrativa del poder judicial o el veto presidencial respecto a las decisiones de las cámaras sobre cuestiones administrativas y judiciales.⁴⁴

Ambos consideran que los comités juegan un papel dominante en el control a través de la redacción de estatutos muy específicos y detallados. Para los autores, éste es el único espacio donde los legisladores realmente tienen poder sobre las agencias porque en las leyes o los estatutos se definen los criterios de ejecución.

De acuerdo con Shipan, el diseño de las políticas públicas es más transparente en cuanto a que los estatutos señalan a las agencias qué es exactamente lo que deben hacer. El control está en la calidad y claridad con la que se redacten los estatutos; el Congreso fija los parámetros y la burocracia debe tomar decisiones con esos mismos parámetros.⁴⁵

El autor señala que ésta es la forma más abierta y transparente en que los legisladores pueden influir en las agencias.

Esta literatura tiene como punto débil el requisito de que los agentes deben conocer la información sobre las preferencias de otros actores para que pueda darse una secuencia de juegos sucesivos. Por ejemplo, Epstein y O'Halloran integran el modelo espacial y óptimo para demostrar cómo los grupos de interés y la burocracia tienen información completa sobre la política a la que dan prioridad. El legislador tiene una inclinación específica. Cuando la burocracia propone una política, el Congreso puede rechazarla o aprobarla, pero no optará por enmendarla. Su estrategia consiste en verificar la reacción de los grupos de interés y su electorado. Así, el legislador incrementa la información sobre las preferencias de los otros actores.

Hasta aquí discutimos cómo en años recientes la ciencia política estadounidense se ha concentrado en mostrar los posibles escenarios de conflicto y de cooperación en la relación entre el Congreso y la burocracia. Sin embargo, a diferencia de los trabajos más recientes hechos en administración pública, para la ciencia política positiva o la economía política, las variables de tipo estatal (Gobierno, partido, o legisladores) serán más importantes que las organizativas. Asimismo, se enfatiza más la descon-

fianza que surge de las asimetrías de información, como argumento para establecer controles.

Implicaciones de los enfoques teóricos en el diseño de mecanismos de control

En este apartado discutiremos cómo las tres perspectivas teóricas tienen implicaciones importantes para el diseño legal de los mecanismos de control que el Congreso ejerce sobre la burocracia. Facultades, límites y procedimientos son el resultado del modo en que las teorías constitucionales, de la administración pública o de la ciencia política entienden las relaciones entre estos actores.

Cabe aclarar que una perspectiva no excluye a las otras; de hecho, las ciencias política y jurídica contemporáneas han realizado distintos esfuerzos por armonizar la estructura con la agencia.

a) El enfoque constitucionalista

El constitucionalismo define los mecanismos de control entre Legislativo y Ejecutivo sobre la base de la teoría del equilibrio. Dependiendo del tipo de arreglo “presidencial” o “parlamentario”, se establecen los procedimientos. Hay múltiples variantes y esquemas. Uno de los más parsimoniosos es de Shugart y Carey,⁴⁶ quienes concentran los poderes constitucionales y analizan el poder presidencial en dos dimensiones. La primera se centra en los poderes legislativos; la segunda, en los no legislativos. Su modelo captura el balance esencial entre Ejecutivo y Congreso (tabla siguiente).

46 Matthew Soberg Shugart y John Carey. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Tabla 2

Tipos de control constitucional⁴⁷

47 *Idem*.

Poderes no legislativos

Poderes legislativos

Formación de gabinete

Veto

Censura

Poderes de fiscalización

superior

La Constitución establece un amplio rango de opciones para el control del Ejecutivo y, por añadidura, de la burocracia; en ocasiones, estas posibilidades se refuerzan con la rendición de cuentas o el no otorgar un voto de confianza (a través de la censura o la desaprobación).

Existen otras facultades asociadas a la formación de comités. La Constitución o las leyes orgánicas definen el papel de los comités como los ejecutores de los mecanismos de control que adopta el Congreso.

Los comités son órganos especializados con una gran capacidad para influir en el diseño de políticas públicas; de hecho, tienen la posibilidad de construir su propia agenda. Asimismo, están facultados para imponer sanciones, hacer públicas resoluciones y emitir dictámenes que juzgan la acción de los funcionarios. Politólogos y juristas han prestado especial atención a los comités. La Palombara señala que “si las legislaturas nacionales son actores significativos, los miembros de los comités concentran casi todo el poder”.⁴⁸

Los comités tienen un poder específico en la rendición de cuentas y en la auditoría. El más común es el de audiencia. En ella, en sesión plenaria, los legisladores tienen la posibilidad de cuestionar, acusar, interpelar y sancionar al Ejecutivo. De acuerdo con Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst y David Olson, los mecanismos de control pueden ser agrupados en dos dimensiones. La primera de ellas se orienta a los instrumentos *ex ante*.⁴⁹

En contraste, si el Congreso decide actuar luego de que la política ha sido ya puesta en marcha, los instrumentos de control son *ex post*, como en los citatorios.

La segunda dimensión define aquellos instrumentos que se establecen dentro o fuera del Congreso, esto es, cuáles son internos o externos a las agencias gubernamentales. Los citatorios, requerimientos, audiencias y auditorías realizadas por los comités y las comisiones corresponden a los mecanismos *in side*; los *ombudsman*, auditores o contadores son *out side*.

48 Joseph LaPalombara. *Politics Within Nations*. New Jersey: Prentice Hall, 1974, p. 311.

49 Riccardo Pelizzo, Rick Stapenhurst y David Olson. *The Role of Parliaments in the Budget Process*. Washington: Banco Mundial, 2005.

En su estudio, los autores encontraron que de una muestra de 85 países, aquellos poderes legislativos que tienen un diseño constitucional parlamentario están mejor “equipados” en términos de la combinación de las dos dimensiones instrumentales. En contraste, los sistemas semi o presidenciales están más limitados para fincar responsabilidades, vigilar, monitorear o fiscalizar a la burocracia.

b) El enfoque administrativo

En la administración pública podemos identificar dos enfoques muy recientes para controlar a la burocracia. En uno de ellos, la perspectiva propiamente administrativa es dominante. El otro se basa en la rendición de cuentas, en la que, como refiere Bresser-Pereira, lo relevante es cómo los funcionarios no electos son llamados por la sociedad.⁵⁰

50 Bresser-Pereira, *op. cit.*, p. 194.

La primera perspectiva tiene en la incorporación del servicio profesional de carrera, su principal mecanismo de control. Aquí, la meritocracia, el desempeño individual y la adquisición de mayores habilidades técnicas y de dirección gerencial, ponen a competir a los funcionarios no electos.

La segunda perspectiva se concentra en dos mediciones al desempeño. Los métodos cuantitativos se basan en la producción de información e indicadores internos que dan cuenta del avance en la obtención de resultados de corto y mediano plazo. La segunda medición es cualitativa y promueve mecanismos de rendición de cuentas sociales orientados hacia la información pública, la justificación de las decisiones o acciones gubernamentales, y las sanciones cuando amerita.

En un híbrido de estas dos tradiciones, Gruber refiere que los controles pueden ser de forma o fondo. De forma si establecen el procedimiento de decisión sobre las políticas públicas, y de fondo si se definen los objetivos y el alcance de acción de los gestores públicos. Por lo tanto, la autora construye un modelo con dos coordenadas: la vertical, que señala las limitaciones de procedimiento, y la horizontal, que indica las restricciones de fondo. Ella sugiere una tipología de cinco elementos: 1) control a través

de la participación, 2) control a través del cliente, 3) control a través de la búsqueda del interés público, 4) control a través de la rendición de cuentas, y 5) el autocontrol.⁵¹

51 Judith Grueber. *Controlling Bureaucracies* citada por Bresser-Pereira, *op. cit.*, p. 195

Quienes enfatizan la participación social como un mecanismo de rendición de cuentas observan los aspectos de la toma de decisiones. El mecanismo sólo funciona si es lo suficientemente plural. En la forma de control respecto a la satisfacción del cliente, es decir, del ciudadano, se interesan por medir qué tanta satisfacción existe, de ahí que recursos utilizados en el sector privado, como las encuestas, se conviertan en un instrumento de información indispensable para habilitar un control.

La valoración del interés público es más compleja porque demanda controles que garanticen la legalidad de los procedimientos pero también un análisis de impacto con respecto a los resultados. Luego, en cuanto a la rendición de cuentas, los mecanismos utilizados son los métodos de auditoría, los defensores del pueblo, los consejos de administración, y la transparencia. Finalmente, en el autocontrol coexiste una combinación de todos estos controles.

A pesar de la flexibilidad en los procedimientos, los mecanismos de control siguen basándose en reglas, guías, manuales de procedimientos, y estándares de desempeño, dirigidos por criterios de eficiencia y eficacia. De hecho, la aplicación de normas de rendición de cuentas en muchas ocasiones es una imposición de actores externos a la burocracia.

Por ejemplo, Arellano refiere una forma de rendición de cuentas en la cual la burocracia es supervisada por una agencia externa; otra, legal, basada en relaciones contractuales de tipo principal-agente; otra más caracterizada por la competencia profesional de aquellos pocos que poseen el conocimiento técnico sobre un tema específico y, finalmente, un control ciudadano que funcionalmente es complejo y difuso.⁵²

52 David Arellano Gault. "De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas". *El estado del arte de la Administración Pública*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999, p. 55 y ss.

Por su parte, Kettl⁵³ es más positivo respecto a la capacidad de control de los ciudadanos. Asegura que, desde la NRP, el control se dirige mediante los procedimientos indirectos porque el Gobierno ya no controla todos los ámbitos públicos. Por ello, Kettl propone que un modelo basado en la confian-

53 Donald Kettl. *The Transformation of Governance: Public Administration for the 21 century*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

za. El autor refiere que los administradores públicos necesitan confiar más en los procesos interpersonales e interorganizacionales. Coincide en que la transparencia es la base de la legalidad y la confianza en las operaciones gubernamentales. Y propone que la responsabilidad cívica debe ser resultado del trabajo entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Hasta ahora las formas de control social más difundidas son las contralorías, los comités de vigilancia o las veedurías ciudadanas. Si bien se han realizado estudios acerca de cómo se estructuran y organizan, no puede generalizarse su eficiencia para todos los ámbitos de políticas públicas. Por ello, son todavía una línea de investigación en ciernes.

c) El enfoque microeconómico

La construcción de mecanismos de control, de acuerdo con el enfoque económico, se fundamenta en la teoría del agente-principal. El principal delega ciertas responsabilidades, funciones, actos o atribuciones a un agente, sobre la base de su conocimiento especializado, habilidades específicas, reputación, recursos, etcétera. La delegación se erige sobre incentivos financieros, políticos, sociales o de incremento de la reputación.

Sin embargo, la relación agente-principal tiene un punto de tensión: aunque el principal define qué es lo que el agente *debe* hacer, no tiene la certeza de que el acto se lleve a cabo según sus deseos.

Los legisladores-principales establecen una burocracia-agente ubicada en departamentos, instituciones y comisiones en todos los niveles de gobierno. El Congreso espera que la burocracia ejecute las políticas públicas tal como han sido formuladas y promulgadas en el seno del Parlamento. Sin embargo, los agentes tienen sus propias preferencias y orientaciones y, a menos que existan algunos mecanismos de control, inevitablemente desarrollarán los programas y políticas públicas según sus intereses.

A partir de este dilema, McCubbins y Schwartz, y McNollGast han clasificado los mecanismos de control del legislador-principal en dos categorías: “alarmas contra incendios” (*fire alarms*) y “patrullas policíacas” (*police patrols*).⁵⁴

54 Mathew McCubbins y Thomas Schwartz. “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”. *American Journal of Political Science*. Bloomington, vol. 28, núm. 2, febrero de 1984, pp. 165-179; Mathew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast. “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”. *Journal of Law, Economics and Organization*. Oxford, vol. 3, núm. 2, otoño de 1987, pp. 243-277.

El control se explica como un proceso de monitoreo por medio del cual el principal se asegura que el agente cumple con sus preferencias en vez de perseguir sus propios intereses. De acuerdo con los autores, *fire alarms* es un mecanismo descentralizado, reactivo e indirecto. El Congreso establece reglas y procedimientos que habilitan a los partidos (los clientes o víctimas de la agencia) para monitorear las prácticas del agente y señalar acciones inapropiadas. En cuanto a *police patrols*, lo definen como una vigilancia directa y centralizada –a través de los comités y el personal– mediante un conjunto de instrumentos jurídicos como la inspección, supervisión o auditoría.

Shepsle y Bonchek refieren un tercer tipo de mecanismo denominado “extinguidor de fuego” (*fire-extinguisher*), en el que la agencia es llevada a cuentas por una corte.⁵⁵

En el caso de las alarmas contra incendio, los mecanismos se apoyan en actores externos, oficiales o grupos de interés que influyen en las decisiones de la burocracia sin la intervención directa de los legisladores. En contraste, las patrullas policiales se sirven de monitores o auditores con preferencias similares.

McNollgast⁵⁶ ha puesto especial atención en el diseño de ambos mecanismos por la vía de las reglas y los procedimientos formales. La intervención de los grupos de interés permite establecer mecanismos *ex ante* en la producción de las normas de la burocracia. En ese sentido, el autor señala que el problema de un diseño anterior consiste en que establece reglas que son resultado de una coalición, la cual intentará instalar un orden normativo estable en el largo plazo. Como resultado, si la futura legislatura tiene distintas preferencias, la posibilidad de que cambie el *statu quo* se reduce de modo significativo.

En contraste, el mecanismo de patrullas policíacas permite que haya cambios pues un procedimiento puede ser reformulado durante o al final de los periodos legislativos o de la legislatura misma. Si el próximo Congreso no está de acuerdo con las prácticas vigentes, puede designar nuevas comisiones o comités que las modifiquen. McNollGast sostiene que los controles del tipo de alarmas son más atractivos para los legisladores. Empero, esto puede ser válido en ausencia de la reelección, como en el caso

55 Kenneth A. Shepsle y Mark S. Bonchek. *Analyzing Politics*. New York: Norton and Company, 1997.

56 McNollGast. “The Political Origins of the Administrative Procedure Act”. *Journal of Law, Economics & Organization*. Oxford, vol. 15, núm. 1, 1999, pp. 180-217. .

mexicano. Cuando una legislatura no espera permanecer más de un periodo, es probable que adopte sistemas de control tipo “patrullas policíacas”, pero cuando la incertidumbre sobre el futuro se incrementa es posible que los congresistas prefieran los mecanismos de alarmas.

En general, una de las principales críticas a estos análisis es que no discuten los costos de ambos mecanismos. En el caso de *fire-alarms*, se asume que el precio es menor porque los que realizan el monitoreo son los ciudadanos; en contraste, el modelo de *police-patrol* requiere un buró especializado que audite a la burocracia.

Lupia y McCubbins modelaron ambos sistemas para conocer en qué condiciones es superior cada uno.⁵⁷

Las alarmas contra incendio son más eficientes cuando las preferencias de los grupos de interés y los legisladores convergen. En contraste, el modelo de patrullas funciona bien con condiciones exactamente inversas.

Siguiendo los supuestos de McCubbins, Bawn⁵⁸ construye un modelo para probar que los costos marginales del control son menores para los miembros de un comité con jurisdicción sobre las agencias, que para cualquier otro miembro del Congreso. Sin embargo, la autora concluye que el control estatutario es un sistema alternativo de control, que, además, es preferido por aquellos legisladores que no son parte de los comités encargados de manera específica de la vigilancia, porque “permiten a las mayorías influir sobre la conducta de las agencias, pero también son una vía para que las mayorías limiten la formación de alianzas triangulares cuando se les delega el *policy-making*”.⁵⁹

Desde una perspectiva institucional, Huber, Shipan y Pfahler analizan el efecto que tienen las reglas cuando existen distintos principales.⁶⁰

Ellos revisan las condiciones institucionales que determinan el grado de control estatutario de los legisladores sobre los funcionarios.

Dado el contexto institucional, presidencialismo *versus* parlamentarismo, gobierno dividido *versus* gobierno unificado, ellos sostienen que los legisladores pueden encontrar más o menos incentivos para desarrollar leyes de control a la burocracia. Huber Shipan y Pfahler muestran

57 Arthur Lupia y Mathew D. McCubbins. “Learning from Oversight: Fire Alarms and Police Patrols Reconstructed”. *Journal of Law, Economics, and Organization*. Oxford, vol. 10, núm. 1, abril de 1994, pp. 96-125.

58 *Idem*.

59 *Ibid.*, p. 120.

60 John Huber, Charles Shipan y Madelaine Pfahler. “Legislatures and Statutory Control of Bureaucracies”. *American Journal of Political Science*. Bloomington, vol. 45, núm. 2, abril de 2001, pp. 330-343

que la forma del contexto institucional (gobierno dividido, legislatura dividida, capacidad legislativa, instituciones alternas de control y poderes de veto) afecta la capacidad para restringir la discrecionalidad en los congresos estatales de la Unión Americana. En sus conclusiones, estos autores establecen que

los estatutos legislativos mostrarán claramente la naturaleza de las políticas públicas cuando: a) un miembro pivote de una legislatura mayoritaria tenga distintos intereses políticos, en comparación con aquel actor político que tenga mayor control sobre la implementación del proceso; b) la legislatura mayoritaria es capaz de pagar los costos de escribir una política en forma detallada; c) las mayorías de las dos cámaras en un sistema bicameral tienen preferencias similares; y d) el sistema político no permite que la legislatura mayoritaria descansa en factores no estatutarios que influyan en la implementación de las políticas. Más aún, nuestro análisis demuestra que estos factores explicativos juegan distintos roles en sistemas políticos diversos.

En resumen, el enfoque microeconómico pretende explicar de una manera formal –quizá con pretensiones de una teoría general– cómo las decisiones políticas son reflejo de las leyes (estatutos) aprobadas por el Congreso, firmadas por el presidente y deben ser obedecidas por la burocracia. Sin embargo, aun cuando el modelo es abstracto, mantiene la posición de que las leyes no serán ejecutadas por decreto. A menos que se establezcan procesos de monitoreo fácticos a la discrecionalidad de las agencias gubernamentales, el control no estará garantizado.

Conclusiones

En este artículo se discutió cuáles han sido las principales posiciones teóricas sobre la relación entre la burocracia y el Poder Legislativo desde el derecho, la administración pública y la ciencia política. Como ya se refirió,

el debate surge porque ningún sistema democrático puede garantizar plenamente que, quienes tienen el ejercicio real del gobierno se separen de sus intereses individuales.

Desde la perspectiva constitucionalista, no existen dudas respecto a que la burocracia necesita ser controlada. Las dos preocupaciones de los constitucionalistas son, en primer lugar, el fundamento que legitima la observación del Poder Legislativo sobre la burocracia. En segundo lugar, la regulación como una directriz de cómo debe conducirse para no alterar ni la voluntad expresada en la ley máxima ni la separación de poderes que deriva de ella. No obstante, *de jure*, el diseño legal de los mecanismos de control es una facultad del Congreso, que no tiene garantías *de facto*.

En su vertiente contemporánea, la perspectiva de la administración pública defiende la independencia de la burocracia y la atomización del control. En ese sentido, las propuestas van hacia qué tipo de organización concilia ambas dimensiones: control e independencia. La respuesta está en mecanismos de control a cargo de un órgano externo al Congreso. Tradicionalmente, el órgano externo era la auditoría, pero la discusión de gobernanza reforzó la idea de crear mecanismos donde los actores no estatales pueden supervisar y sancionar a los funcionarios no electos.

Finalmente, la ciencia política que se basa en escuela de elección pública, construye el control como un esquema del tipo premio-castigo. Si bien, los arreglos constitucionales son importantes en la relación entre burocracia y Legislativo, lo relevante es que se mantenga un estado de equilibrio inducido por los incentivos.

Como ya referimos, la discusión es inacabada; sin embargo, existen algunos supuestos que deberían ser revisados. En primer lugar, no hay un argumento universal que explique cómo debe ser el control de la burocracia. De las teorías de la separación de poderes se desprenden claramente los límites y alcances normativos de la vigilancia entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, al ser la burocracia una entidad que no fue electa

por la ciudadanía, no se ha discutido suficientemente por qué no basta la supervisión del Ejecutivo.

Segundo, en muchos de los trabajos aquí presentados se asume que tanto la burocracia como el Poder Legislativo están en conflicto permanente. En ese sentido, el control es el remedio para una especie de “desconfianza interinstitucional”, que nace desde el texto constitucional y que será reafirmada por la organización de la administración pública. Quizá la discusión debería orientarse hacia mecanismos de delegación y responsabilidad, que no menoscaben la independencia de los servidores públicos. Ello haría que la toma de decisiones fuera más ágil.

En esa misma lógica, un avance importante en las teorías de la ciencia política es el desplazamiento del control como un mecanismo sancionador hacia sistemas de evaluación e información permanentes. La limitante de las sanciones es que siempre se activan *ex post* y no durante.

Cuarto, se asume que los controles deben ser fijos, estables e incluso rutinarios. De ahí que el contexto sobre el que se mueven ambas instituciones no incentiva la innovación en la gestión del Gobierno. En cambio, el control durante la gestión gubernamental permite hacer correcciones y adecuaciones más precisas.

Todas estas discusiones nos llevan a una línea de investigación que es fundamental para superar el antagonismo que antecede a la formulación de los controles. La interrogante es cómo modificar este supuesto. Cómo podemos garantizar una coexistencia institucional que minimice la desconfianza.

Artículo recibido: 4 de diciembre de 2009
Aceptado: 03 de noviembre de 2010