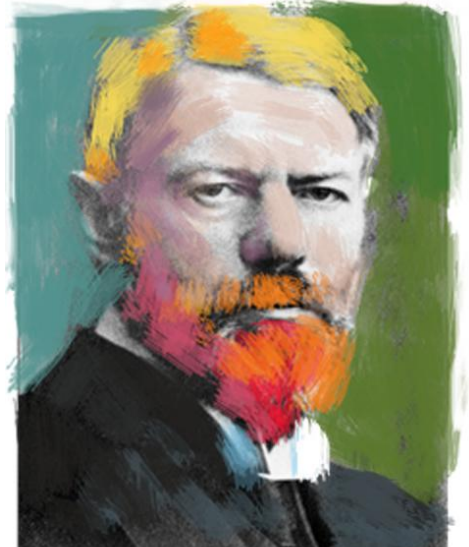


PUBLIC CHOICE II

En este capítulo será revisada la literatura sobre elección pública aplicada a la burocracia.

1. La Burocracia de Max Weber y sus variantes

El estudio moderno de la burocracia comienza con la obra de Max Weber, sociólogo, economista y politólogo alemán que tuvo profundas influencias sobre la teoría social, la investigación social y la propia sociología.¹ Weber, con Émile Durkheim y Karl Marx, es uno de los tres principales arquitectos de la ciencia social moderna. Presentó a la sociología como una disciplina no empírica que debe estudiar la acción social a través de medios de interpretación *basándose en comprender los significados y propósitos que los individuos asignan a sus acciones*.



Max C. E. Weber (1864-1920)

Previamente, dos palabras sobre algunas ideas de Weber sobre el rol de la religión. La principal preocupación de Weber fue comprender los procesos de racionalización, secularización, y desencanto que asoció al ascenso del capitalismo y de la edad moderna. Weber es más conocido por su famosa tesis que combina la sociología económica con la de la religión, que elaboró en *Die protestantische Ethik und der 'Geist' des Kapitalismus* (La Ética Protestante y el “Espíritu” del Capitalismo),² argumentando que la religión fue uno de los aspectos más importantes que influyeron sobre el desarrollo de las culturas occidental y oriental. En otra de sus obras famosas, *La ciencia como vocación, la política como vocación*, Weber definió al Estado como una entidad que detenta el monopolio de la violencia y los medios de coacción, una definición fundamental en el estudio de la ciencia política moderna en Occidente. (Su teoría fue ampliamente conocida a posteriori como la Tesis de Weber.) El gran tema weberiano es la forma en que las religiones construyen el *ethos* de los individuos, es decir, el orden normativo interiorizado, que da forma a la conducta. Para Weber es importante destacar que ese *ethos* no constituye algo puramente limitado a las ideas, sino que tiene consecuencias sociales y, además, no surge de individuos aislados sino de grupos que consideran su ética como un signo distintivo explícito en la acción social. Las relaciones sociales y las formas simbólicas no pueden ser separadas, y constituyen un orden vital que identifica determinados “tipos ideales”. Mecanismos subjetivos y eficiencia social no sólo no resultan contradictorios, sino que se necesitan, y se explican, mutuamente. Ésa es la intuición que subyace a *La Ética Protestante y el “Espíritu” del Capitalismo*.

La ética calvinista, puritana y el espíritu capitalista, unidos estrechamente conforman el núcleo del mundo moderno. “Una conducta vital caracterizada por un racionalismo práctico” –dice en su *Sociología de la Religión* (1920) -- es tan necesaria como una tecnología racional o un derecho racional para la extensión del capitalismo. Para comprender la originalidad de Weber tanto frente al marxismo como al marginalismo de Carl Menger, conviene recordar que para Weber hubo un capitalismo “no racional” (el de las ciudades de la Edad Media), por oposición al capitalismo racional, orientado por el mercado y la racionalidad calvinista. De hecho, el capitalismo necesitó para triunfar que la familia dejase de ser el eje “no racional” de la sociedad y que –mediante

¹ Véase http://en.wikipedia.org/wiki/Max_Weber

² http://www.ne.jp/asahi/moriyuki/abukuma/weber/world/ethic/pro_eth_frame.html (Tübingen: J.C.B. Mohr 1934). Versión en español, Max Weber, *La Ética Protestante y el “Espíritu” del Capitalismo*, Traducción: José Chávez Martínez, 2004. <http://www.lacomunitatinconfessable.cat/wp-content/uploads/2009/06/weber-max-la-etica-protestante-y-el-espiritu-del-capitalismo.pdf> Otras versiones en inglés pueden accederse en http://en.wikipedia.org/wiki/The_Protestant_Ethic_and_the_Spirit_of_Capitalism

procesos como la sociedad anónima por acciones—la empresa pasase a desempeñar el modelo racional de la acción social. El capitalismo no puede, pues, explicarse ni por la pura lógica monetaria de la economía (Menger), ni por la lucha de clases (Marx) que, siendo elementos significativos, no agotan su pluralidad de significaciones.

A diferencia de Marx, Weber no se interesa por el capitalismo en oposición a una (hipotética) sociedad socialista, sino como expresión de la especificidad del mundo occidental y de la racionalidad moderna. Para ambos el capitalismo es un hecho determinante en el destino del hombre, pero Weber no ve una causalidad económica determinante en la historia, sino una sincronía de elementos, religiosos, económicos, éticos, que al entrecruzarse en un momento dan origen a una determinada racionalidad capitalista. Lo que le importa en *La Ética Protestante...* es explicar la *mentalidad económica*, capaz de elaborar el “ideal tipo” capitalista, cuando la creación de riqueza se convierte en un imperativo moral. Hay un momento, más o menos fechable en la época de Lutero, en que la palabra alemana *Beruf* (“vocación”) pierde su sentido religioso y se convierte en “profesión” o, mejor incluso, en una mezcla de ambas: “vocación” y “profesión”. El “ideal tipo” capitalista puede fecharse, más aún, en Benjamín Franklin cuando atesorar se convierte en una acción moral y usar a los otros humanos para hacer dinero llega a convertirse en una virtud.

Volvamos al análisis de la burocracia de Weber. La burocracia era una nueva forma organizativa, que emergió en la sociedad occidental en la segunda mitad del siglo XIX. Su estudio revela a Weber las siguientes características:³

I. Existe un principio de áreas jurisdiccionales oficiales fijas, que están ordenadas en general mediante reglas, o sea, por medio de leyes o de regulaciones administrativas:

1. Las actividades regulares necesarias para los fines perseguidos por las estructuras dirigidas en forma burocrática se distribuyen en forma fija como obligaciones oficiales.

2. La autoridad que emite los comandos necesarios para cumplir con tales obligaciones está distribuida de modo estable y resulta estrictamente delimitada por las reglas referidas a los medios coactivos, físicos, sacerdotales o de otro tipo, a disposición de los funcionarios.

3. Se cumple metódicamente con estas obligaciones en forma regular y continua así como se ejecutan los derechos correspondientes; sólo quienes tienen la calificación regulada requerida pueden ser empleados a tal fin.

En las administraciones públicas legales estos tres elementos constituyen la autoridad burocrática. Cuando están al servicio de una empresa mercantil, constituyen la administración burocrática. Entendida de esta forma, la burocracia se desarrolla plenamente en las comunidades políticas y eclesiásticas sólo en el estado moderno, y sólo en las instituciones más adelantadas del capitalismo en una economía privada. La autoridad de una oficina pública permanente, con jurisdicción fija, no es la regla histórica sino más bien la excepción. Esto es así incluso en las grandes estructuras políticas como las del antiguo Oriente, los imperios conquistadores germánico y mongol, o muchas estructuras feudales del estado. En todos estos casos, el gobernante toma las medidas más importantes a través de administradores personales, compañeros de mesa, o funcionarios de la corte. Sus cometidos y autoridad no están precisamente delimitados y son aplicados de modo temporario en cada caso.

II. Los principios de jerarquía de oficina y de niveles de autoridad graduada significan un sistema firmemente ordenado de súper y subordinación en el que hay una supervisión de las oficinas más bajas por las superiores. Este sistema ofrece a los gobernados la posibilidad de apelar la decisión de la oficina permisora a su autoridad superior, de forma totalmente regulada. Con el desarrollo

³ Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, part III, chap. 6, pp. 650-78.

completo de la burocracia, la jerarquía de la oficina se organiza como monocracia. El principio de autoridad jerárquica de la oficina se encuentra en todas las estructuras burocráticas: en las estructuras estatales y eclesiásticas, así como en las organizaciones de partido y grandes empresas privadas. Para la burocracia no importa que su autoridad sea llamada "pública" o "privada".

Cuando el principio de la "competencia" jurisdiccional es cabal, la subordinación jerárquica - al menos en un cargo público - no significa que el "superior" esté autorizado sin más a hacerse cargo de las tareas del nivel "inferior". De hecho, la regla es más bien lo opuesto. Una vez establecida y que ha cumplido con su tarea, una oficina tiende a continuar en existencia y a ser presidida por otro titular.

III. La gestión de la oficina moderna se basa en documentos escritos ("los archivos"), que se conservan en su forma original o borrador. Existe, por tanto, un equipo de funcionarios subalternos y de escribas de todo tipo. Los funcionarios de una oficina "pública", junto con el aparato correspondiente de implementos materiales y los archivos, constituyen un *buró*. En la empresa privada, el buró es llamado a menudo "la oficina".

En principio, la organización moderna del servicio civil separa al buró del domicilio privado del funcionario, y, en general, la burocracia segrega la actividad oficial como algo distinto de la esfera de la vida privada. Dinero público y equipo están divorciados de la propiedad privada de los funcionarios. Esta condición es producto de un desarrollo de largo plazo. Hoy en día, se encuentra en las empresas públicas, así como en las empresas privadas; en el segundo caso, el principio se extiende incluso a los empresarios líderes. En principio, la oficina ejecutiva está separada de la casa, el negocio de la correspondencia privada, y los activos del negocio de las fortunas privadas. Cuanta mayor consistencia tuvo la gestión empresarial, más frecuentes son estas separaciones. Los inicios de este proceso se encuentran ya en la Edad Media. Está la peculiaridad de que el empresario moderno se comporta como "primer funcionario" de su empresa, de la misma forma que el gobernante de un Estado burocrático moderno específicamente habla de sí mismo como "el primer servidor" del Estado. La idea de que las actividades de la oficina del Estado sean intrínsecamente diferentes en carácter de gestión de las oficinas económicas privadas es una noción de Europa continental y, por el contrario, es totalmente ajena a la mentalidad americana.

IV. La gestión de la oficina, al menos toda la gestión de la oficina especializada - y su gestión, es claramente moderna - por lo general implica la formación a fondo de expertos. Esto es válido para el ejecutivo moderno y los empleados de empresas privadas, de la misma forma que para el funcionario estatal.

V. Cuando la oficina está totalmente desarrollada, la actividad oficial requiere de la capacidad total de trabajo del funcionario, independientemente del hecho de que su tiempo obligatorio en el buró esté claramente delimitado. En el caso normal, esto es sólo el producto de un largo desarrollo, en el sector público, así como en la oficina privada. Anteriormente, en todos los casos, el estado normal de las cosas estaba invertido: la misión oficial era dada de alta como una actividad secundaria.

VI. La gestión de la oficina sigue reglas generales, que son más o menos estables, más o menos exhaustivas, y que pueden ser aprendidas. El conocimiento de estas reglas representa un aprendizaje especial de técnica que tienen los funcionarios. Implica la jurisprudencia, o la gestión administrativa o de negocios.

La reducción de la gestión de la oficina moderna a normas está profundamente arraigada en su propia naturaleza. La teoría de la administración pública moderna, por ejemplo, supone que la autoridad para ordenar ciertos asuntos por decreto - que ha sido legalmente conferida a las autoridades públicas - no le da derecho al buró a regular la materia por órdenes dadas en cada caso, sino sólo a regular la *cuestión abstracta*. Esto está en contraste extremo con la regulación

de todas las relaciones a través de los privilegios individuales y dones de favor, absolutamente dominante en el patrimonialismo, al menos en la medida en que tales relaciones no estén fijadas por una tradición sagrada.

Weber, de hecho, consideraba a la burocracia como una forma de organización muy eficiente, y según él, entre sus beneficios cabe mencionar la *imparcialidad* que impone en el proceso de toma de decisiones y la estructura administrativa estable que facilita. Sin embargo, Weber criticó a la burocracia por su tendencia a imponer excesivos controles sobre los empleados, poniéndolos en lo que llamó una "jaula de hierro". También lamentó que la burocracia pudiera llegar a ser más poderosa que la sociedad, y convertirse en un fin de sí, en lugar de un medio para servir a la sociedad. Con el desarrollo de la tecnología en los siglos XX y XXI, cabe preguntarse si los enfoques de Max Weber han recobrado validez.⁴

Merton señala que un problema fundamental de la burocracia es la "tendencia a desplazar objetivos".⁵ La excesiva adhesión y conformidad a reglas y regulaciones termina con reglas que se transforman en fines en sí mismos, que a veces pueden impedir que las organizaciones alcancen sus fines reales. Selznick⁶ descubrió el fenómeno de *sub-optimización* en las burocracias, es decir, la delegación de la autoridad como resultado de la organización en sub-unidades encargadas de perseguir objetivos diferentes de los objetivos declarados de la organización en su conjunto. Burns and Stalker observaron que las organizaciones muy burocráticas son resistentes al cambio.⁷ La atmósfera que prevalece en las mismas, de jerarquía, control, eficiencia y previsibilidad significa que los miembros de la organización están a favor de su propia continuidad y de que se sienten amenazados por el cambio. Luego, estas organizaciones muestran pobreza innovadora o en la recepción de nuevas ideas.

Gouldner halló que gobernarse con normas culturales de acuerdo con reglas de las organizaciones burocráticas consigue que sus miembros sigan las normas mínimas posibles con el fin de salir adelante.⁸ Por lo tanto, es problemático obtener mucho más que un comportamiento mínimamente aceptable de sus miembros. Blau propuso que en las organizaciones burocráticas, las personas que conocen "las reglas del juego", se convierten poco a poco en más poderosas.⁹ Así, el poder tiende a pasar de los líderes nominales de estas organizaciones, que no necesariamente saben cómo jugar con las reglas, a las personas que lo hicieron. Aparte de estas grandes críticas generales de la burocracia, ha habido un gran número de estudios que han examinado y criticado aspectos más específicos de la burocracia como la corrupción, la ineficiencia, la concentración de poder, el uso indebido del poder, la mala toma de decisiones, la interferencia política, el fracaso en contextos regionales, la frustración de gestión, la insatisfacción laboral, la baja creatividad, el conflicto en la organización y otras disfunciones.¹⁰

⁴ Sugiero la consulta del excelente documento de Aby Jain, Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research, Proceedings of the 37th Hawaii International Conference on System Sciences – 2004. <http://www.computer.org/csdl/proceedings/hicss/2004/2056/05/205650127c-abs.html>

⁵ Robert K. Merton, Social Structure and Anomie, American Sociological Review, Vol. 3, No. 5. (Oct., 1938), pp. 672-682. <http://www.louischauvel.org/themerton.pdf>

⁶ Philip Selznick, Tva and the Grass Roots: A Study of Politics and Organization, 1984.

⁷ Tom E. Burns and G.M. Stalker, The Management of Innovation, University of Illinois at Urbana-Champaign; Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship; SSRN, 1961. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1496187&

⁸ Alvin W. Gouldner, Patterns of industrial bureaucracy, New York, NY, US: Free Press. (1954).

⁹ P. Blau, Bureaucracy in Modern Society, Random House, 1956.

¹⁰ Bette H. Dillehay, E-Government as Virginia's vision. (Solutions: Technology). Spectrum: the Journal of State Government / January, 2002; W. G. Fleming, Authority, Efficiency, and Role Stress: Problems in the Development of East African Bureaucracies, Administrative Science Quarterly (11:3), 1966/12// 1966, pp 386-404; R.J. Gregory, Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service, Public Administration Review (59:1 (Jan/Feb)) 1999, pp 63-72; Christopher Hood, Privatizing UK Tax Law Enforcement?, Public Administration, Volume 64, Issue 3, pages 319-333, September 1986; Herbert Kaufman, Major Players: Bureaucracies In American Government, Public Administration Review

Luego, las características clave de las organizaciones burocráticas de Weber son su arreglo jerárquico, la división del trabajo y su gobierno mediante reglas. La jerarquía produce una diferenciación vertical, en tanto que la división del trabajo entraña una diferenciación horizontal de la estructura organizativa. A los interesados en las nuevas tendencias en organización de los gobiernos les recomiendo leer el artículo de Aby Jain, que concluye que “la cuestión de cómo el e-gobierno y la burocracia tienen impacto entre sí es muy compleja”.

2. Economía de la Burocracia¹¹

William Niskanen fue uno de los primeros economistas en tratar este tema. En 1968 se preguntó ¿Qué distingue a una burocracia? ¿Cuáles son sus elementos críticos? Por ejemplo, ¿qué maximizan los burócratas? ¿Qué consecuencias tiene esta conducta? Así, por ejemplo, cabe preguntarse cuál será la producción y el presupuesto de una burocracia para condiciones de demanda y de costo dadas, y cuáles serán los efectos de cambios de la demanda y de las condiciones de costo; las consecuencias de la organización burocrática en términos de bienestar; y los cambios de organización y de estructura de incentivos que permitirían mejorar la eficiencia de la burocracia. Analizaremos el modelo propuesto por Niskanen, dejando para la sección siguiente el análisis de la literatura a que dio lugar.



William A. Niskanen (1933-2011)

El Modelo Niskanen formula dos hipótesis críticas: (1) Los burócratas maximizan el presupuesto total de su buró, dadas las condiciones de demanda y costo, bajo la restricción que el presupuesto sea igual o mayor que el costo total mínimo de la producción de equilibrio. (2) Los burós intercambian un producto específico (o una combinación de productos) por un presupuesto específico. Estas dos características definen a los burós.

(61:1), 2001/01// 2001, pp 18-42.
<http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM610/Bureaucracies%20in%20American%20Government.pdf>;
 K.J. Meier, Bureaucracy and democracy: The case for more bureaucracy and less democracy, *Public Administration Review* (57:3), 1997/05//May/Jun97 1997, pp 193-199; A. Northrop and J.J. Perry, Change In Performance Of The Federal Bureaucracy During The Carter—Reagan Transition: Evidence From Five Agencies, *Public Administration Quarterly* (9:4), 1986//Winter 1986, pp 449-469; Robert D. Rossel, Autonomy in Bureaucracies, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 16, No. 3 (Sep., 1971), pp. 308-315; James E. Sorensen and Thomas L. Sorensen, The Conflict of Professionals in Bureaucratic Organizations, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, No. 1 (Mar., 1974), pp. 98-106; Victor A. Thompson, Bureaucracy and Innovation, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, No. 1, Special Issue on Professionals in Organizations (Jun., 1965), pp. 1-20; Robert O. Tilman, Emergence of Black-Market Bureaucracy: Administration, Development, and Corruption in the New States, *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 5 (Sep. - Oct., 1968), pp. 437-444.

¹¹ William A. Niskanen, The Peculiar Economics of Bureaucracy, *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2, Papers and Proceedings of the Eightieth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1968), pp. 293-305. <http://www.uv.es/=atortosa/niskanen.pdf> Niskanen ha escrito algunas otros documentos que están accesibles en internet, disponibles en www.ebour.com.ar, entre los que cabe citar: Reaganomics, The Concise Encyclopedia of Economics, Reaganomics, 1988. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11729&Itemid=0 Economic Deregulation in the United States: Lessons for America, Lessons for China, *Cato Journal*, vol. 8, N° 3 (Winter 1989). http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=6229&Itemid=0; The Soft Infrastructure of a Market Economy, *Cato Journal*, Fall 1991. <http://www.cato.org/pubs/journal/cj11n2/cj11n2-4.pdf> A Constitutional Approach to Taxes and Transfers, *Cato Journal*, Spring-Summer 1986, pp. 347-357 <http://www.cato.org/pubs/journal/cj6n1/cj6n1-16.pdf>

Las variables que pueden intervenir en la función de utilidad del burócrata son varias: salario, prebendas de la oficina, reputación pública, poder, patrocinio, facilidad de conducción de la oficina, o facilidad de introducir cambios. Supondremos que todas estas variables son una función monótona creciente del presupuesto total del buró. La maximización del presupuesto sería un indicador apropiado aún para un burócrata que tuviera una reducida motivación económica pero una gran motivación en introducir cambios a favor del interés público. Señala Niskanen: Es interesante mencionar que los funcionarios públicos más destacados de los años recientes aumentaron en forma sustancial los presupuestos de las oficinas de las que son responsables.

En general se tiende a aceptar la segunda característica, pero sin extraer todas sus implicancias. Esta característica proporciona al buró el poder de mercado que tiene un monopolio que le presenta al mercado una opción todo-o-nada. Luego, un buró se puede apropiar de todo el excedente del consumidor.

Condiciones de equilibrio del buró Supóngase que el buró compra sus factores en un mercado competitivo, y que tiene la siguiente función de *valor marginal* de su demanda:

$$V = a - b Q,$$

y la función de *costo marginal*

$$C = c + 2d Q$$

siendo Q el producto del buró.¹² Bajo estas condiciones, el presupuesto total B del buró y su costo total mínimo TC serían:

$$B = a Q - (b/2) Q^2$$

$$TC = c Q + d Q^2.$$

Para calcular el nivel de equilibrio de Q , procedemos de la siguiente manera. Maximizamos B , lo que conduce a $Q = a/b$. La restricción $B \geq TC$ implica $Q = 2(a-c)/b + 2d$. Para que estos dos niveles de Q sean iguales, debe cumplirse $a = 2bc/b - 2d$. Si el buró adquiere sus factores en un mercado competitivo, el equilibrio se obtiene en Q cuando

$$Q \begin{cases} = 2(a-c)/(b+2d) & \text{si } a < 2bc/(b-2d) \\ = a/b & \text{si } a \geq 2bc/(b-2d) \end{cases}$$

Ilustramos estos niveles de equilibrio en la Figura 1, dadas ciertas condiciones de demanda y costo.

Con la curva de demanda más reducida V_1 , el equilibrio del producto se produce dentro de la región delimitada por el presupuesto, donde el área del polígono ea_1hi es igual al área del rectángulo $efgi$. A ese nivel de producto, no hay "gordura" del buró: el presupuesto total cubre sus costos mínimos totales, y si se practica un análisis costo-eficiencia no surgirá que se despilfarran recursos. Pero el producto resulta superior al nivel Pareto-óptimo. El producto de equilibrio se halla en una región en la cual los costos marginales mínimos accesibles ig son mayores que el

¹² Niskanen comenta que la función de costo marginal de un buró que no actúa como monopolista discriminador incluye el excedente factorial. Si se tratara de un monopsonista discriminador, las funciones de costo medio y de costo marginal serían $C = c + d Q$.

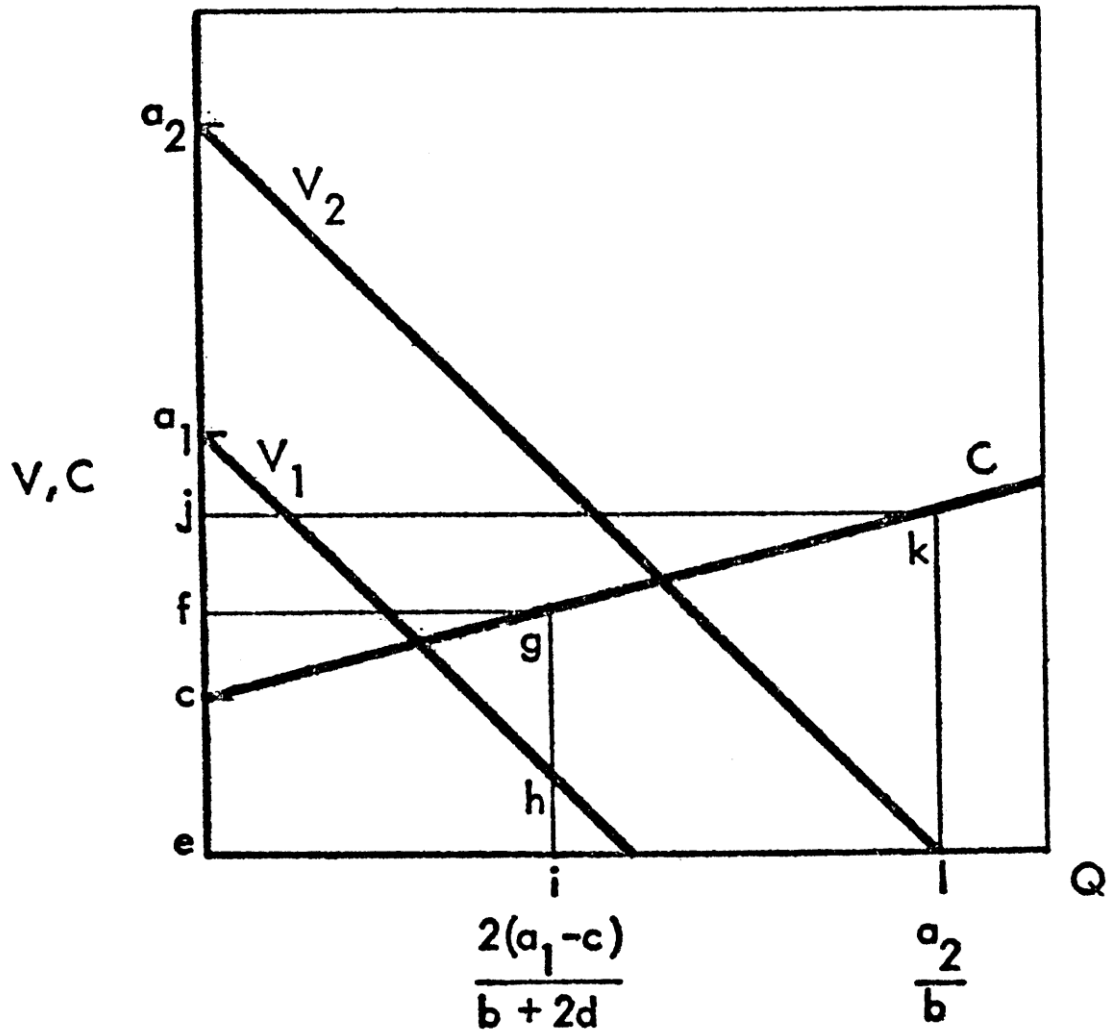


Figura 1. Producto de equilibrio del buró

valor marginal para los consumidores ih , restando el excedente del consumidor que sería generado por la operación eficiente a un nivel de presupuesto más reducido. Si los costos marginales mínimos aumentan con el producto a consecuencia de costos factoriales unitarios crecientes (en lugar de hacerlo por una menor productividad), este buró dará lugar a un excedente factorial considerable, igual al triángulo cfg – mayor que el generado al nivel de producción Pareto-óptimo más reducido. Subraya Niskanen: ello explica por qué las legislaturas, que representan intereses factoriales, tienden a preferir que los servicios públicos sean brindados por burós.

Si las condiciones de demanda son más elevadas, como en V_2 , el producto de equilibrio del buró se hallará en la región restringida por la demanda, con un valor marginal del producto nulo. En tal caso, el presupuesto total será igual al triángulo ea_2l y será mayor que los costos totales mínimos, iguales al rectángulo $ejkl$. A este nivel de producto de equilibrio, el buró será “gordo”. Si se hace un análisis cuidadoso, se observará que el mismo producto puede generarse con menor presupuesto, pero está claro que el buró no cooperará en facilitar la información necesaria porque carece de incentivos en conocer o revelar su función de costo mínimo. En esta región, el producto de equilibrio sólo depende de las condiciones de demanda, siendo el producto de este buró superior al nivel Pareto-óptimo, operando a un nivel al cual sus costos marginales mínimos son lk y el valor marginal para los consumidores es nulo, neteando nuevamente todo el excedente del consumidor. Por supuesto, el excedente factorial de este buró es muy superior al que se generará a un producto más bajo que sea Pareto-óptimo.

Modos de organización alternativos Niskanen se ocupa de ver qué medidas podrían mejorar la producción y eficiencia de los burós que en la actualidad tienen a su cargo la administración de buena parte de la producción. Indica lo siguiente:

- (1) Mantener la producción burocrática de estos bienes y servicios, pero introduciendo un entorno competitivo y enfrentando a cada buró con una demanda altamente elástica. Ello llevaría a alentar la creación de nuevos burós y la aplicación de regulaciones anti-monopolísticas que eviten una conducta colusiva.
- (2) Transformar los incentivos de los burócratas a efectos de alentarlos a minimizar el gasto para cada nivel de producto. Menciona, por ejemplo, que los salarios del 5% del personal ejecutivo superior podrían ser una función negativa del presupuesto total del organismo.
- (3) Seguir financiando la producción de estos burós por medio del sector público, como en la actualidad, y contratar su producción con firmas privadas que buscan maximizar sus ganancias.¹³

Por los beneficios aparejados por la especialización y la división del trabajo, las legislaturas delegan responsabilidad de implementar sus iniciativas políticas a diversos departamentos y organismos dotados de personal de carrera burocrática, que se procuran su posición dentro de cada organismo mediante nombramientos más que por elección democrática. La literatura de Elección Pública temprana, iniciada por William Niskanen, suponía que estos organismos terminarían usando la información y la experiencia ganadas en su administración de programas legislativos específicos tratando de extraer el presupuesto más amplio posible de parte de los legisladores más carentes de información y relativamente inexpertos. Maximizar el presupuesto de la administración pública se convirtió así en una hipótesis preferida porque al tener más fondos se dispone de mayor discrecionalidad administrativa, más oportunidades de ser promovido, y un mayor prestigio de los burócratas del organismo.

En fecha más reciente, los estudiosos de Public Choice han adoptado un modelo de la burocracia “dominada por el congreso”, donde los burócratas no pueden seguir discrecionalmente sus propias “agendas”. Al contrario, las preferencias de agenda de política de la burocracia reflejan las de miembros clave de los comités legislativos que supervisan áreas particulares de la política pública, tales como agricultura, comercio internacional, y gestión judicial. Estos comités de supervisión fijan límites a la discrecionalidad burocrática ejerciendo su poder a fin de confirmar a los empleados nombrados para posiciones más elevadas, establecer los requerimientos presupuestarios de la oficina, y tener audiencias públicas. La evidencia disponible muestra que las decisiones de la burocracia son sensibles a los cambios de la supervisión ejercida por los comités.

3. Teoría positiva de la Burocracia Pública

El gobierno moderno es burocrático, y por consiguiente una teoría del gobierno que merezca tal nombre debe ser en gran medida una teoría de la burocracia.¹⁴ Lo cual es un emprendimiento aún más complejo que en la época en que escribió Max Weber, ya que la burocracia ha resistido al progreso teórico con el paso de los años, y la administración pública tiene una reputación de estar menos desarrollada que otras áreas de la ciencia política.

¹³ En Teoría Económica y Reforma del Estado, Apéndice a FIEL, El Fracaso del Estatismo, me ocupé de este tema en la Sección IV, La Esfera de los Bienes Colectivos. El tema fue tratado mediante una matriz de 2X2, indicando en las filas Producción Pública y Producción Privada, y en sus columnas la modalidad de financiamiento o de provisión (Financiamiento Colectivo y Financiamiento Privado). En esa sección intenté demostrar que un traslado de la celda a_{11} a a_{12} , a_{21} o a_{22} era recomendable. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=0

¹⁴ Terry M. Moe, Chapter 21 The Positive Theory of Public Bureaucracy, in Dennis C. Mueller, Perspectives on Public Choice, A Handbook, Cambridge University Press, 1997. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=15267&Itemid=0

La burocracia presenta dos barreras: 1) se trata de un tema complejo que carece de un enfoque natural. Los legisladores votan, pero ¿qué hacen los burócratas?; el congreso está organizado en comités y liderazgos partidarios, pero ¿qué aspectos de la burocracia requieren una atención y un análisis semejante? 2) los esfuerzos en comprender la conducta burocrática han sido guiados tradicionalmente por teorías organizativas, partiendo de la sociología, la psicología social, y otras que no han provisto una salida al dilema; más que poder analítico, han revelado la complejidad inherente de la burocracia. Y como sucede con las teorías genéricas de todas las organizaciones, no han tenido un interés especial en la política ni han sido diseñadas para explorar los fundamentos políticos del gobierno.

Aquí es donde interviene la teoría de public choice, que terminó produciendo una revolución en la teoría de la burocracia. Se puede decir que desde el documento fundacional de R. Coase sobre la Naturaleza de la Empresa (1937) hubo una persistente e injustificada separación del tratamiento de la teoría de los precios y la economía de la organización. No obstante, en los últimos años ha surgido un tratamiento equilibrado de ambos aspectos, que coloca nuevamente a la producción en un aspecto central de la organización económica.¹⁵ El momento crucial fue a principios de los 1980s con la aparición de la nueva *economía de la organización*,¹⁶ que permitió desarrollar la economía de los costos de transacción, la teoría de la agencia, y la teoría de los juegos repetidos, con los cuales los economistas desarrollaron instrumentos analíticos poderosos para tratar las cuestiones vinculadas con la organización.¹⁷ Los teóricos políticos positivos – cuyos enfoques habían estado ubicados durante mucho tiempo dentro de las teorías del voto – comenzaron rápidamente a amalgamarlos dentro de una nueva teoría de la burocracia pública.



James G. March (1928-)

Ésta es una literatura vasta y diversa, dentro de la cual se identificarán algunos aspectos. Quedan afuera los trabajos de Roger Noll,¹⁸ y la escuela de la teoría burocrática de Simon y March, cuya metodología linda con la teoría de public choice, y otros cuyo cometido son más bien las organizaciones en general más que la burocracia en sí.

¹⁵ Richard N. Langlois and Nicolai J. Foss, Capabilities and Governance: The Rebirth of Production in the Theory of Economic Organization, January 1997, Druid Working Paper N° 97-2. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=2856&Itemid=0

¹⁶ Terry M. Moe, The New Economics of Organization, American Journal of Political Science, Vol. 28, No. 4 (Nov., 1984), pp. 739-777.

http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19346&Itemid=0

¹⁷ Paul Milgrom and John Roberts, Economics, Organization and Management, 1992, Englewood Cliffs, USA : Prentice-Hall.

¹⁸ Roger G. Noll, Chapter 22 Economic perspectives on the politics of regulation, Handbook of Industrial Organization, Volume 2, 1989, Pages 1253–1287.

Primeros Enfoques de la Burocracia La teoría de public choice dejó su impronta sobre la teoría burocrática a mediados de los 1960s, con la aparición de dos obras que trajeron innovaciones: un libro de Gordon Tullock¹⁹ y un documento de Anthony Downs,²⁰ que mostraron que se podía entender a la burocracia y que una teoría poderosa suponiendo actores racionales motivados por el propio interés podría funcionar bien a tal efecto. Esto contrastaba con los estudios existentes por esa época e implicaba un salto en la forma que la elección racional podía ser aplicada a las organizaciones. Por ese entonces, predominaba el trabajo influyente de Herbert A. Simon²¹ y James G. March²². La metodología de Simon y March no era la convencional, ya que hacía énfasis en las limitaciones cognitivas de los individuos que debían resolver problemas. Ignoraba el interés propio y sus correlatos – como las estrategias, el conflicto, el oportunismo, y la formación de coaliciones, que tienen consecuencias marcadas sobre la organización. Tullock y Downs pusieron todo esto en el escenario principal y, por primera vez, sostuvieron una teoría racional de la burocracia más en línea con los métodos estándar neoclásicos.²³ Trataron en general toda una gama de situaciones organizativas, si bien estaban especialmente interesados en el gobierno. La teoría de Tullock involucra una teoría de las relaciones de autoridad. La teoría de Downs es una teoría que abarca a todas las grandes organizaciones cuyas producciones no tienen evaluación en mercados externos. En ambos casos fueron análisis informales, aunque basados en supuestos claros sobre los actores y sus contextos, centrándose en cuestiones de motivación. Tullock elaboró su teoría bajo el supuesto de que los burócratas están motivados por avanzar en sus carreras. Downs ideó cinco tipos distintos de motivación – los conservadores, los trepadores, los fanáticos, los abogados y los hombres de estado – y mostró cómo una mezcla cambiante de estos tipos da forma al crecimiento y funcionamiento de la burocracia. Aunque en apariencia estos análisis parecen diferentes, tienen una estructura básica muy similar. La conducta burocrática racional promueve ineficiencia, crecimiento excesivo, captura, responsabilidad débil, y otros problemas que afectan a un gobierno efectivo. Estos dos libros señalaron una entrada impresionante de public choice en el mundo de la teoría burocrática, desalojando la visión del “buen gobierno” de la administración pública, y permitió dibujar un nuevo mapa de análisis. A Downs, en particular, lo leyeron ávidamente los científicos políticos y fue citado en materia de ciclos de vida de los organismos, problemas de control, desastres de



Terry M. Moe

¹⁹ Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Foreword by James M. Buchanan, 1965.

²⁰ Anthony Downs, RAND Corporation, August 1964, *Inside Bureaucracy*, August 1964. <http://www.rand.org/pubs/papers/2008/P2963.pdf>

²¹ Herbert A. Simon, *A Comparison of Organization Theories*, Cowles Foundation Paper 47A http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=295&Itemid=0; Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, 1947; 4th ed. in 1997, The Free Press; Herbert A. Simon, *Motivational and Emotional Controls of Cognition*, *Psychological Review*, 1967, vol. 74:29-39. <http://circas.asu.edu/cogsys/papers/simon.emotion.pdf> Herbert A. Simon, *Theories of Bounded Rationality*, Chapter 8 in C. B. McGuire and R. Radner, eds., *Decision and Organization*, Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1972. http://innovbfa.viabloga.com/files/Herbert_Simon_theories_of_bounded_rationality_1972.pdf Herbert A. Simon, *Rational Decision Making in Business Organizations*, *The American Economic Review*, Vol. 69, No. 4 (Sep., 1979), pp. 493-513. <http://www.imamu.edu.sa/Data/abstract/management/Decision%20Making%20in%20Business%20Organizations.pdf>

²² James G. March and Zur Shapira, *Managerial Perspectives on Risk and Risk Taking*, *Management Science*, Vol. 33, No. 11 (Nov., 1987), pp. 1404-1418 http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=15822&Itemid=0; James G. March, *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice*, *The Bell Journal of Economics*, Vol. 9, No. 2 (Autumn, 1978), pp. 587-608. <http://teaching.p-design.ch/2006/DADT/March1978.pdf>

²³ Ambos, especialmente Downs, interpretaron al interés propio en forma amplia para abarcar valores supra-personales de distinto tipo, por ejemplo considerando buenas políticas o el interés público.

comunicación, y otras cuestiones centrales. Su tipología de motivaciones burocráticas, que utilizó de modo ingenioso, se volvió muy popular. Pero el trabajo futuro en public choice no fue elaborado de modo explícito en base a estos dos libros. Sus enfoques radicales de la burocracia no ofrecían un enfoque analítico claro para construir nuevas teorías, ni sugerían una estrategia productiva de modelación. Poco tiempo después, otro pionero como Vincent Ostrom sentó las bases del uso de la teoría de la elección racional en la administración pública. Su libro²⁴ generó de inmediato controversias, y fue uno de los que más marcó el comienzo de la aplicación de la elección racional dentro de la estructura intelectual de la administración pública. Mientras que Tullock y Downs trataban de explicar la burocracia, el objetivo de Ostrom era más el diseño institucional: a saber, ¿cuáles son los arreglos administrativos más compatibles con el interés público? Hilando un análisis que resultó parcialmente de public choice, y parcialmente de filosofía normativa, arguyó que *la centralización, la jerarquía y la consolidación – recomendaciones clásicas de la administración pública – son malas, y que la fragmentación, la descentralización y los pesos y contrapesos son buenos*. Aquí aparecen dos vertientes de la teoría de public choice: una proveniente de la escuela de March-Simon, que justificó las estructuras descentralizadas basándose en limitaciones cognitivas; y la otra proveniente de la literatura inspirada por Tiebout sobre bienes públicos, que sostiene la eficiencia de un sistema fragmentado y descentralizado de jurisdicciones políticas.²⁵ Los trabajos de Ostrom estimularon una nueva tradición de investigaciones, cuyo eje sería cómo debe organizarse un gobierno, no cómo lo está efectivamente.

Niskanen y su tradición En 1971 había aparecido el libro de William Niskanen *Bureaucracy and Representative Government*, que hasta hoy ha sido el más citado e influyente en la teoría de la burocracia que emergió con public choice. Niskanen trataba en primer lugar de una burocracia abstracta, ya sea un organismo gubernamental o una ONG financiada mediante subsidios. Suponía que a los burócratas les interesan los salarios y el producto de la burocracia²⁶ y que los burócratas no pueden recibir más que su precio creciente de oferta. De ello se sigue que, si pueden elegir el nivel de producto, elegirán el que maximiza el presupuesto. El núcleo de la teoría es suponer que el buró elige un producto máximo por el cual recibe precios de demanda toda-ona sujeta sólo a la restricción de que el buró reciba ingresos que cubran costos determinados de forma competitiva. Ello implica inmediatamente una producción a la que el precio medio es igual al costo medio, por lo cual – si suponemos, como Niskanen, que las TMS son decrecientes y los costos marginales son no-decrecientes – el producto del buró implicará sobre-producción.

Niskanen dejó de lado todas las complicaciones de la política presupuestaria construyendo su modelo con sólo dos actores, el buró y el patrocinador en el congreso. Como consecuencia de su posición en materia de información, el buró tiene poder de fijar la agenda. Este poder le permite actuar como un monopolista perfectamente discriminador, obligando al congreso a que acepte un presupuesto sobredimensionado. Éste lo prefiere antes que no tener presupuesto, con lo cual todo presupuesto en exceso es gastado por el buró. El resultado final es que el gobierno resulta demasiado grande e ineficiente. Hubo críticas iniciales al supuesto de Niskanen de que se maximiza el presupuesto, siendo la más influyente la de Migué and Bélanger.²⁷ Migué and Bélanger adujeron que lo que los burócratas maximizan es el *presupuesto discrecional*, o sea la diferencia entre el presupuesto total y el costo mínimo de producción, lo cual tiene sentido, porque semejante discrecionalidad del presupuesto del organismo les permite a los burócratas gastarlo como mejor deseen – p.ej. en más personal, viajes, o en programas preferidos de gobierno. *La*

²⁴ The Intellectual Crisis in American Public Administration, 3rd ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2008 [1st ed. 1973; rev. ed., 1974; 2nd ed. 1989].

²⁵ Charles M. Tiebout, A Pure Theory of Local Expenditures, The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5. (Oct., 1956), pp. 416-424.

http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19426&Itemid=0

²⁶ Véase el comentario de Earl A. Thompson, en el Journal of Economic Literature, Volume 11, Issue 3 (Sep., 1973), 950-953. <http://www.econ.ucla.edu/thompson/X1.pdf>

²⁷ Jean-Luc Migué and Gérard Bélanger, Toward a General Theory of Managerial Discretion, Public Choice, Volume 17, Number 1, 27-47, March 1973.

discrecionalidad es el equivalente burocrático del ingreso personal. Si los burócratas maximizan su discrecionalidad, las conclusiones de Niskanen sobre presupuestos y productos se ven algo afectadas, pero el cuadro que queda sigue siendo tenebroso. El gobierno sigue siendo horriblemente ineficiente. En un análisis retrospectivo de Niskanen sobre su libro, éste reconoce que la discrecionalidad es un maximando más adecuado que el presupuesto total.

Las críticas al modelo tienden a objetar su caracterización del poder burocrático. Niskanen no es del todo claro acerca de los factores que implican que los burós sean dominantes. ¿Se debe a que controlan información, o a que controlan la agenda?²⁸ Niskanen tiene una tendencia a tratar a estos elementos como si fueran ambos de tipo informativo, como si se tratara del control de un organismo sobre la información lo que le permite presentarle al congreso una oferta presupuestaria tómallo-o-déjalo. Pero se trata de dos fuentes de poder que deberían ser tratadas por separado, ya que son diferentes.

Los trabajos posteriores dejaron en claro que el tema de control de agenda era la grieta más grande de la armadura de Niskanen. Quienes lo puntualizaron en primer término fueron Romer y Rosenthal²⁹ al indicar que el poder de controlar la agenda depende del “nivel de reversión”, que es igual a lo que recibe el elector si es rechazada la oferta de quien fija la orden del día. Cuanto más alejado esté el nivel de reversión del punto ideal del elector, tanto mayor será el poder de quien fija la orden del día para alcanzar su resultado más preferido. En el presupuesto, el nivel de reversión más razonable es el presupuesto sin cambios. Pero Niskanen suponía que el nivel de reversión es nulo, y que los legisladores tienen que elegir entre aceptar el presupuesto ofrecido por el buró y la carencia de presupuesto. Lo cual otorga al buró mucho más poder que si el nivel de reversión fuera el presupuesto sin cambios. Luego, una hipótesis más razonable conduce a una conclusión más moderada – y menos triste – acerca del tamaño y eficiencia del gobierno.

La cuestión más importante es por qué razón los burós tendrían poder de agenda. Este aspecto fue tratado por Moe y Miller³⁰ que mostraron que el modelo de Niskanen exhibe ciertos aspectos unilaterales: los burós son actores estratégicos lanzados a obtener sus propios fines, pero la legislatura es pasiva – ya que está sentada pasivamente mientras que la tesorería es saqueada. También la legislatura debería ser tratada como un actor estratégico, y de hecho hay que reconocer que todo modelo político debe tener en cuenta que la legislatura tiene autoridad sobre el buró y que puede estructurar su negociación de la forma que lo desee. Su relación no es simplemente una de monopolio bilateral, sino una relación de autoridad, donde la legislatura tiene derecho legal a decirle al buró lo que éste debe hacer. El principal es la legislatura, el agente es el agente. De ello se sigue que es probable que la legislatura no necesite, ni presumiblemente tampoco desee, soportar el tipo de control de agenda que Niskanen concede al buró. Podría ocultar su propia demanda, por ejemplo, o exigirle al buró someter un programa de pares de presupuesto-producto para que la legislatura pueda elegir. Puede emprender monitoreo y vigilancia para conseguir más información. Puede imponer sanciones si agarra mintiendo al buró, y así sucesivamente. Lo cierto es que el buró debe jugar el juego del presupuesto según las reglas impuestas por la legislatura – y en este sentido crucial, *la legislatura es la que impone la agenda del buró, no a la recíproca.* Como ahora se verá, la introducción de estos elementos dentro de la estructura de Niskanen conduce a una visión mucho más moderada del poder burocrático y del tamaño y alcance del gobierno. Las conclusiones de Niskanen son algo extremas, y dependen de un tipo de control que ninguna legislatura estratégica concedería habitualmente.

²⁸ Esto ha sido enfatizado por Jonathan Bendor, Formal Models of Bureaucracy, British Journal of Political Science, Vol. 18, No. 3 (Jul., 1988), pp. 353-395.

²⁹ Thomas Romer and Howard Rosenthal, Political resource allocation, controlled agendas, and the status quo, Pub. Ch, Vol. 33, N. 4, 27-43, 1978. [http://www.edegan.com/pdfs/Romer%20Rosenthal%20\(1978\)%20-%20Political%20Resource%20Allocation,%20Controlled%20Agendas%20and%20the%20Status%20Quo.pdf](http://www.edegan.com/pdfs/Romer%20Rosenthal%20(1978)%20-%20Political%20Resource%20Allocation,%20Controlled%20Agendas%20and%20the%20Status%20Quo.pdf)

³⁰ Gary J. Miller and Terry M. Moe, Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government, The American Political Science Review, Vol. 77, No. 2 (Jun., 1983), pp. 297-322.

A partir de aquí, el enfoque original de Niskanen comenzó a dar lugar a la nueva economía de la organización. Aunque la atención también se concentró sobre la relación entre el buró y la legislatura, el análisis comenzó a ser planteado en términos de teoría de los juegos o de la relación principal-agente. El enfoque pasó a la información asimétrica – especialmente, la información del buró sobre costos – y a la autoridad de la legislatura para fijar reglas y ejercer el control. Ello plantea un tema de gran interés. Weber había reconocido que el conocimiento burocrático le genera un gran dilema al gobierno. Por un lado, es necesario si las políticas deben ser llevadas a cabo de modo efectivo, y de hecho constituye el principal motivo por el cual los políticos delegan autoridad a los burós. Por otro lado, también constituye un arma poderosa que los burócratas pueden volver en contra de sus superiores políticos. Lo que los estudiosos de la administración pública dijeron por varias décadas, pero en lenguajes diferentes, es que la asimetría informativa inherente a la burocracia da lugar a un serio problema de control de los políticos, que deben usar su autoridad para resolverlo.

Estas cuestiones habían sido tratadas dentro de la tradición de Niskanen antes de que su tratamiento fuera transformado por el nuevo enfoque económico. Breton and Wintrobe,³¹ por ejemplo, sostuvieron que la legislatura podría recortar el poder del buró invirtiendo en supervisión y control. Pero los trabajos más recientes se basaron en el nuevo pensamiento económico. En este sentido cabe mencionar los trabajos de Bendor, Taylor and van Gaalen³² que extendieron la crítica de Miller-Moe mencionada en nota ³⁰ al profundizar el análisis de los problemas de información asimétrica y de autoridad. En el análisis subrayaron la dependencia del control legislativo de las actitudes burocráticas hacia el riesgo (pues la decepción, la vigilancia y las sanciones generan en todos los casos incertidumbre) y la capacidad de la legislatura de comprometerse a un esquema de incentivos *ex ante*. Éstos fueron componentes clave de la nueva economía que no se habían apreciado previamente en forma debida. Les siguió un documento de Banks³³ que rechazó el enfoque sobre compromiso de Bendor y otros – que descansaba en un argumento de reputación plausible, aunque informal – y desarrolló un modelo uni-periódico de equilibrio secuencial en el que la legislatura ignora toda cuestión de reputación y sólo puede amenazar y comprometerse en forma creíble a sanciones que le resulte interesante llevar a corto plazo. Además, explora de qué forma la legislatura puede llevar a cabo su auditoría y ejercer su poder de sancionar a un organismo que tiene información privada. Este análisis fue posteriormente extendido por Banks and Weingast,³⁴ en cuyo modelo los legisladores auditan y supervisan el diseño inicial de los organismos – lo que afecta en primer término el tipo de organismo creado, y cómo son diseñados a fin de operar los mecanismos de control *ex post*.

Éste es el estado de las artes en cuanto a la tradición Niskanen se refiere, que merced al progreso está perdiendo identidad como línea separada de trabajo. Ahora tiende a ser vista, más bien, como parte integrante de una literatura más amplia sobre control político. Permanece distinta a causa de su herencia y de concentrarse en el tema presupuestario. Por otro lado, los nuevos modelos han matizado en forma considerable las conclusiones sobre tamaño del gobierno, según sean las complicaciones y contingencias. La línea de trabajo de Niskanen tuvo un impacto profundo sobre la evolución de la teoría burocrática. Cuando la inclinación natural en los primeros tiempos era ver a la burocracia como una organización compleja sujeta a una madeja enredada de autoridades, electores, y presiones, los teóricos del mundo post-Niskanen se han inclinado a

³¹ Albert Breton and Ronald Wintrobe, The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy, *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1 (Feb., 1975), pp. 195-208.

³² Jonathan Bendor, Serge Taylor and Roland Van Gaalen, Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting, *The American Political Science Review*, Vol. 79, No. 4 (Dec., 1985), pp. 1041-1060; Jonathan Bendor, Serge Taylor and Roland Van Gaalen, Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 4 (Nov., 1987), pp. 796-828.

³³ Jeffrey S. Banks, Agency Budgets, Cost Information, and Auditing, *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 3 (Aug., 1989), pp. 670-699.

³⁴ Jeffrey S. Banks and Barry R. Weingast, The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 2 (May, 1992), pp. 509-524.

reducirla, como él también lo hizo, a un buró unitario arrastrado en pos de un único objetivo – cambiando la atención, como también lo hizo Niskanen, a visualizar a la burocracia en su relación con la legislatura.

La Escuela de Chicago Como se vio en el capítulo XIII, por la época en que Niskanen publicaba su primer libro, aparecía el artículo de George Stigler sobre regulación económica, que señaló el ingreso de la escuela de Chicago como fuerza intelectual en el estudio de la política. Como hemos visto, Stigler insiste, junto a los científicos políticos, en que la regulación económica está al servicio de los intereses privados de los grupos políticamente efectivos. Los científicos políticos ofrecían diversas explicaciones – ciclos de vida, triángulos de hierro, liberalismo de los grupos de intereses – pero le cupo a Stigler desarrollar una teoría basada en la elección racional. Se trata de una teoría bastante simple. Los intereses de negocios especializados pueden ganar mucho con la regulación si sus reglas son diseñadas según sus intereses. Y se lo pueden asegurar controlando la esfera política. Mancur Olson demostró³⁵ que el pequeño número de interesados (en cada industria), combinado con los beneficios concentrados les otorga incentivos mucho más fuertes para organizarse para la acción política que a otros contribuyentes y grandes grupos, sobre quienes los costos se distribuyen en forma amplia. Luego, el poder de los grupos se encuentra brutalmente desequilibrado a favor de los intereses concentrados de grupos reducidos. Los políticos responden haciendo que los burós negocien los intereses de estos grupos, y los burós, a su vez, hacen lo que piden los políticos. Como resultado se tiene una burocracia capturada – es decir una que, contrariamente a las nociones de la ciencia política, no resulta “capturada” a lo largo del tiempo, sino que es diseñada de entrada para promover los intereses regulados.

Stigler corrió poco tiempo después el mismo destino que Niskanen, ya que al ser generalizadas, sus simples pretensiones fueron derribadas. Hay dos líneas que vale la pena indicar. Una está originada en Sam Peltzman³⁶ y Gary Becker.³⁷ Éstos formalizaron e hicieron más complejas sus ideas – hasta el punto de que los grupos amplios y difusos tienen más poder que el que Stigler les asignaba (debido, p.ej., a la votación), y que los resultados regulatorios son más “pluralistas”. Al fin de cuentas, la teoría generalizada de la escuela de Chicago es más una teoría del pluralismo que una teoría de la captura, que sólo es un caso especial.

Hay un segundo aporte debido a James Q. Wilson,³⁸ cuya revisión de la teoría de Stigler fue muy influyente sobre la formación del pensamiento. Wilson notó que los costos de la regulación pueden ser concentrados o difusos, así como los beneficios, generando un patrón como el siguiente:

		Costos de la regulación	
		Concentrados	Difusos
Beneficios de la regulación	Concentrados	a_{11}	a_{12}
	Difusos	a_{21}	a_{22}

Cada celda da lugar a un patrón diferente de creación de organismos e influencia de grupos. Stigler supone que los beneficios están concentrados y los costos difundidos (a_{12}), lo que produce captura. Pero si se verifica una de las otras celdas, los resultados pueden ser totalmente diferentes – p.ej. más pluralistas, o más mayoritarios. La captura sigue siendo un caso especial.

³⁵ Ver Somchat Visitchaichan, Book Review: The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, by Mancur Olson, Jr.

http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18110&Itemid=0

³⁶ Sam Peltzman, 1976, Toward a more general theory of regulation, Journal of Law and Economics 19. http://ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=9621&Itemid=0

³⁷ Gary S. Becker, A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 98, No. 3. (Aug., 1983). http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=11833&Itemid=0

³⁸ James Q. Wilson, Bureaucracy: What Government Agencies do and Why they do it, Basic Books, 1989.

Dejando de lado la captura, estos esfuerzos fueron intentos pioneros de desarrollar teorías de los grupos de intereses de la política que vinculen los intereses sociales con la burocracia y la política pública en forma directa. Lo hacen de una manera distinta que los pone aparte del resto de la literatura. En primer término, todos están basados en la lógica de la acción colectiva: comienzan en un estado de naturaleza en el que no existen grupos políticos organizados, y sus actores van emergiendo espontáneamente a medida que surgen cuestiones regulatorias, cuyo poder relativo viene determinado por la lógica de Olson. En segundo término, estas teorías construyen como cajas negras a las instituciones que convierten a los insumos grupales en productos políticos: la burocracia y la política pública reflejan el balance subyacente de poder de los grupos, sin ninguna teoría que diga cómo sucede esto o por qué. Las instituciones son omitidas.

La literatura más reciente ha buscado llenar los detalles institucionales ignorados por la escuela de Chicago. Pero la nueva literatura no se ha basado en los fundamentos de Chicago, sino en teorías de la elección social – como la votación o el control del orden del día. Tampoco prestó atención a la lógica de la acción colectiva de Olson ni a los grupos de intereses. Típicamente, se supuso que los grupos existentes venían dados y partió desde este punto.



James Q. Wilson (1931-)

Este alejamiento de Olson tiene sentido por cuanto corrige un serio defecto de la teoría de Chicago. En las disputas reales acerca de estructuras o de políticas, los grupos que cuentan son los que ya están organizados, no los grupos latentes que brotan mágicamente en respuesta a una cuestión regulatoria. Y en realidad, muchas de las organizaciones que representan intereses – como los ambientalistas, los consumidores, las minorías, etc. – que Olson asume que no deberían organizarse o ser lo suficientemente poderosas. Volver a los principios de Olson no sólo es una complicación innecesaria en la primera fase de la teoría institucional: es una deformación de la realidad.

Control Legislativo y Dominio del Congreso En los 1980s la ciencia política fue barrida por el nuevo institucionalismo. Hasta entonces, a pesar del trabajo positivo de Niskanen y de la escuela de Chicago, buena parte de los teóricos positivos estaba preocupada con las votaciones y poco interesados en la burocracia. El nuevo institucionalismo alteró la situación de una forma que surge de los orígenes de la elección social de la teoría positiva. Para los teóricos positivos, la racionalidad de estudiar a las instituciones surgía de una paradoja de la votación. Las teorías de la votación predicen ciclos sin fin, mientras que en realidad la política es muy estable. ¿De dónde proviene esa estabilidad? La respuesta es que las instituciones proporcionan estructura a la votación y ponen orden en el caos. Luego, desde un principio la teoría de las instituciones políticas estuvo basada en la elección social, y lo interesante de las instituciones surge de su conexión con la votación. Dada esta orientación, el enfoque natural fue sobre las legislaturas, cuyos miembros votan y son electos mediante el voto de los electores. Luego, aunque aspiraba a ser general, la teoría de las instituciones fue evolucionando hacia una teoría de las legislaturas anclada en la elección social. A partir de este punto, el resto del mundo político llegó a ser visto por medio de lentes legislativas – y de este mundo surgieron los enunciados empíricos sobre superioridad legislativa y poder. Método y sustancia se combinaron.



Barry R. Weingast (1952-)

La burocracia atrajo interés como tópicos de la teoría legislativa. Obviamente, las políticas que votan los legisladores son abstractas hasta ser implementadas, y pueden ser implementadas de distinta forma según quién controle la burocracia, cuán bien lo haga, y con qué fin. La teoría de las legislaturas, luego, se dirigió rápidamente a ver cómo los legisladores podrían controlar la burocracia en su propio beneficio. El estudio del control político sirvió así como un puente para la moderna teoría de la burocracia. Pero lo que no estaba claro era cómo debía desarrollarse una teoría del control. La elección social facilitaba un análisis de la votación (véase capítulo XVII), pero el tema del control se dirigía claramente a otras cuestiones – información, autoridad, recompensas, sanciones, supervisión – que la elección social no podía manejar. La nueva economía de la organización, que se estaba desarrollando justamente en ese momento, era apropiada a esos fines,³⁹ y los teóricos positivos hicieron uso entusiasta de esa teoría para injertarla en la teoría base de la elección social. El efecto fue dramático: mejoras del poder analítico, una explosión de interés en el control político, y un nuevo híbrido – que aún seguía siendo una teoría legislativa – que mezclaba elección social y nueva economía.

Barry Weingast fue una figura muy influyente en esta etapa temprana del control legislativo. Un documento seminal escrito con Mark Moran se refería a la Federal Trade Commission, y trataba del dominio del Congreso.⁴⁰ La teoría comienza con un modelo de elección social de votación legislativa, en el que un comité utiliza sus poderes para fijar la agenda e implementar una política legislativa en el recinto. El comité se transforma así en un principal que busca la implementación fiel de sus políticas por la burocracia blandiendo un conjunto de mecanismos de control – supervisión, presupuestos, designaciones, amenaza de nueva legislación – tan formidables que el buró tiene un incentivo abrumador a cumplir. El Congreso termina dominando. Argumentan que la evidencia sobre la FTC lo confirma, mostrando que su conducta respondió de modo claro en el tiempo a los cambios de preferencias de los congresistas. Weingast argumenta que los politólogos tergiversan hechos de la supervisión del Congreso – como el reducido interés, audiencias esporádicas y con baja asistencia, etc. – lo que significa que no hay control efectivo. Argumenta que los mismos hechos son equivalentes, desde el punto de vista de los datos, a un fuerte control legislativo: si los organismos anticipan que habrá sanciones y buscan evitarlas mediante el cumplimiento diligente, no hay necesidad de una supervisión asidua, y nada sucederá la mayor parte del tiempo. Lo que parece ser apatía y falta de atención surgiría de un control exitoso. McCubbins and Schwartz trataron este tema,⁴¹ argumentando que los legisladores inclinados a la reelección tienen escaso incentivo a comprometerse en la “patrulla policial” de la supervisión a los burós presumida por la literatura. Su incentivo radica en satisfacer a grupos de electores – y que soporten el costo de monitoreo – respondiendo simplemente a las “alarmas de incendio” de los grupos cuando algo está funcionando mal. Esta aproximación tiene sentido electoral, dicen, pero también da lugar a un control estrecho: si se activan las alarmas de incendio, las armas del Congreso serán lo suficientemente poderosas como para que la burocracia se ponga en forma. De hecho, los burós tenderán a anticiparse a las sanciones y a cumplir desde el principio.

³⁹ Terry M. Moe, *The New Economics of Organization*, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4 (Nov., 1984), pp. 739-777.

http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19346&Itemid=0

⁴⁰ Barry R. Weingast and Mark J. Moran, *Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission*, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 5 (Oct., 1983), pp. 765-800. Ver también Barry R. Weingast, *Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships, Law and Contemporary Problems*, Vol. 44, No. 1, *Managing the Transition to Deregulation* (Winter, 1981), pp. 147-177; Barry R. Weingast, *The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC)*, *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, *Carnegie Papers on Political Economy, Volume 4: Proceedings of the Carnegie Conference on Political Economy* (1984), pp. 147-191.

⁴¹ Mathew D. McCubbins and Thomas Schwartz, *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms*, *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1 (Feb., 1984), pp. 165-179. . http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC541_Fall08/mcubbins_schwartz_1984.pdf

Diversos trabajos estimularon el interés en el estudio del control político.⁴² Sus enunciados de dominación por el Congreso también suscitaron controversias, por motivos bastante claros. Terry Moe indicó que estos trabajos no desarrollaron en verdad una teoría del control.⁴³ Nunca modelaron los objetivos, estrategias, o recursos de la burocracia ni tuvieron base alguna para comprender su capacidad de resistencia o de adoptar una acción autónoma. A la profunda importancia de la información privada, que dotó al modelo del buró de Niskanen de gran potencia, se le dio poca atención, junto al lado burocrático de la relación de control. Sólo se modeló seriamente al principal legislativo. Más aún, sus enunciados sobre la gran eficacia del control legislativo están en bastante desacuerdo con la sabiduría convencional de la teoría económica de la agencia – que el control es costoso y que a menudo involucra deslices. A juzgar por la teoría de la agencia, el tema de esta literatura debería ser que el Congreso tiene dificultades en materia de control de la burocracia, y que la última conserva mucha autonomía. Esto es lo que han venido sosteniendo, precisamente, los politólogos. El análisis empírico de Weingast y Moran de la FTC también apunta para este lado, de no ser por importantes aspectos de la historia y la conducta de la FTC dejados de lado (ver artículo de Moe, 1987).

En cierto sentido, el problema aquí es inverso al de Niskanen. Niskanen exagera el poder de la burocracia suponiendo un buró estratégico y una legislatura pasiva. La literatura de la dominación por el Congreso exagera el poder legislativo suponiendo una legislatura estratégica y un buró pasivo.

Control ex ante, Intercambio, y política estructural La antigua teoría de la dominación por el Congreso era una teoría *ex post* del control. Se preguntaba cómo podían los legisladores evitar una burocracia “fugitiva” supervisando la conducta de los organismos, premiando el cumplimiento y castigando el incumplimiento. Se trataba de un punto apropiado para comenzar, pero dejaba a buena parte del relato del control sin explorar. En efecto, los legisladores (y el presidente) también tienen autoridad para ejercer el control *ex ante*: mediante la construcción de objetivos, estructuras y sistemas de personal que promuevan el cumplimiento de las agencias lado a lado desde el principio. A través de las decisiones estratégicas acerca de la organización, en otras palabras, pueden *diseñar* a la burocracia para cumplir sus órdenes. Los teóricos positivos reconocieron rápidamente este hecho y se desplazaron incorporando al control *ex ante* dentro de sus análisis.

Este paso bien puede representar de por sí, aunque sea obvio visto desde aquí, el desarrollo más importante de la teoría moderna de la burocracia. Teniendo al Congreso como centro de atención, y a la organización burocrática como un mero instrumento para alcanzar un fin – a saber, el control del Congreso, ya se disponía de las herramientas analíticas necesarias para explicar cómo la burocracia surge de la política y por qué adopta la forma que tiene.

Control ex ante Este control está basado en problemas de delegación. ¿Por qué el Congreso delega autoridad en un organismo, en lugar de aprobar leyes detalladas que sean ejecutables ante los tribunales? Si delega, ¿prefiere mandatos imprecisos que otorguen a los organismos una discrecionalidad tremenda, o mandatos muy específicos que impongan severos límites a lo que pueden hacer los organismos? Y si los organismos tienen un margen de elección ¿cómo puede el Congreso usar a la estructura para canalizar su conducta hacia fines legislativos?

⁴² Morris P. Fiorina, *Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Incentives and Capabilities*, in *Congress Reconsidered*, 2d ed., edited by Lawrence Dodd and Bruce Oppenheimer, pp. 332-348. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press, 1981; Richard P. Barke and William H. Riker, *A political theory of regulation with some observations on railway abandonments*, *Public Choice*, Volume 39, Number 1, 73-106, 1982; Barry R. Weingast, *The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective (with applications to the SEC)*, *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, Carnegie Papers on Political Economy, Volume 4: *Proceedings of the Carnegie Conference on Political Economy* (1984), pp. 147-191.

⁴³ Terry M. Moe, *An Assessment of the Positive Theory of 'Congressional Dominance'*, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 4 (Nov., 1987), pp. 475-520.

El trabajo temprano más influyente sobre el tema delegación fue el de Fiorina que desarrolló una teoría basada en los incentivos e incertidumbres que enfrentan los legisladores.⁴⁴ El resultado más conocido de su trabajo es el modelo de transferencia de responsabilidad (*shift-the-responsibility model*). La idea es que los legisladores buscan conseguir el crédito por los beneficios de los programas de los organismos para los votantes y evitar la culpa por los costos. La delegación les permite disfrazar su responsabilidad en las políticas – engañando a la gente – pateando los problemas no resueltos al organismo. Lo cual mejora su capacidad de evitar ser culpables (algo que es bueno) pero que reduce su capacidad de pretender crédito (algo malo). Terminan delegando si las ganancias por evitar ser culpables compensan las pérdidas por una reducción del crédito pretendido – que, según argumenta, es el caso más frecuente, especialmente si los costos están concentrados y los beneficios están difundidos.



Morris P. Fiorina

Trabajos subsiguientes sobre control *ex ante* han apreciado el modelo de transferencia de responsabilidad de Fiorina sin aceptarlo en realidad. El supuesto más frecuente es que los grupos en disputa sobre cuestiones políticas importantes se organizan e informan sobre lo que hacen los legisladores. En tal sentido, los legisladores diseñan estructuras para apoyar a ciertos grupos y actuar en perjuicio de otros, pero se aplica poco énfasis en usar estrategias de engaño. Empero, gran parte de estos trabajos han sido elaborados en base a los esfuerzos más amplios de Fiorina para anclar la delegación en los cálculos de los legisladores.

El vínculo más directo entre la obra de Fiorina sobre delegación y los trabajos recientes sobre control *ex ante* es la obra de McCubbins,⁴⁵ quien señala que Fiorina no trata a los burós como actores estratégicos, y que si éstos se comportan de forma estratégica, al delegarse funciones se crean problemas de agencia que el Congreso debe tratar. Continúa planteando la relación en términos de principal-agente, y unido de la teoría de la elección social desarrolla una teoría de cómo el Congreso delega en condiciones de conflicto e incertidumbre. Menciona que ambas condiciones motivan a los legisladores a favorecer la delegación de amplia cobertura – pero también a reducir la discrecionalidad mediante reglas de procedimiento y supervisión. El saldo es una menor discrecionalidad, a pesar de los mandatos amplios – y el Congreso logra ganar así un control estricto. “En general, el Congreso dispone de toda la potestad necesaria para asegurar que el organismo cumpla.”



Mathew D. McCubbins

Luego fueron publicados dos artículos de McCubbins, Noll and Weingast que tuvieron una amplia acogida, generando grandes controversias y que terminaron estableciendo al control *ex ante* como una industria dinámica.⁴⁶ Las salpicaduras se debieron parcialmente a su gran audiencia. Estos documentos (conocidos como McNollgast por conveniencia), dirigidos a toda la comunidad de

⁴⁴ Morris P. Fiorina, *Legislator Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power*, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 2, No. 1 (Spring, 1986), pp. 33-51; también: Aranson, P., E. T. Gellhorn, and G. O. Robinson. 1982. *The Legislative Creation of Legislators: The Delegation Doctrine in a Public Choice Perspective*. *Cornell Law Review* 68: 1.

⁴⁵ Mathew D. McCubbins, *The Legislative Design of Regulatory Structure*, *American Journal of Political Science*, Vol. 29, No. 4 (Nov., 1985), pp. 721-748.

⁴⁶ Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll, and Barry R. Weingast, *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*, *Journal of Law, Economics and Organization* (1987) 3 (2): 243-277; Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll and Barry R. Weingast, *Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies*, *Virginia Law Review* Vol. 75, No. 2, *Symposium on the Law and Economics of Bargaining* (Mar., 1989), pp. 431-482.

derecho y economía, sostuvieron que los procedimientos administrativos se explican no por preocupaciones normativas de justicia, debido proceso, o equidad, sino por las estrategias en interés propio de los actores legislativos. Este argumento evolucionó en forma natural dentro de la lógica de la elección racional, pero planteó desafíos a las perspectivas legales convencionales, y exigió y recibió una enérgica respuesta.⁴⁷

McNollgast visualizan la relación entre el Congreso y la burocracia como un problema de principal-agente en el que una *coalición de promulgación* de la legislatura trata de minimizar la *deriva burocrática*.⁴⁸ Sostienen que, en tanto que la literatura previa ponía énfasis en el control *ex post*, los esfuerzos de vigilancia, de premiar y sancionar a los organismos son costosos y, en todo caso, no funcionan demasiado bien. Es una forma implícita de decir que el trabajo previo sobre dominación del Congreso, que era un trabajo de ellos mismos, estaba de hecho equivocado. El nuevo enunciado es que, precisamente *a causa* de que el control *ex post* es muy problemático, el Congreso pone más énfasis sobre el control *ex ante*, que funciona mucho mejor. Este tipo de control surge como la clave para entender cómo el Congreso se sale con la suya y por qué la burocracia aparece y funciona como lo hace.



Roger Noll

McNollgast se concentraron en el tema de cómo la coalición de promulgación puede diseñar procedimientos administrativos a fin de evitar la deriva burocrática. Si se eligen de forma apropiada, estos procedimientos podrían mitigar los problemas de información asimétrica obligando a los organismos a tener en cuenta cierto tipo de información técnica o sobre los electores, o a publicitar sus objetivos de política en forma anticipada a su promulgación formal – lo cual crearía un sistema de alerta temprana para los políticos y descartaría los hechos consumados. Por ejemplo, la Administrative Procedure Act (APA),⁴⁹ sostienen, sería un ejemplo de cómo el Congreso usa procedimientos para abrir la toma de decisiones y de protegerse contra el aislamiento. Los procedimientos también permiten emancipar a votantes favorecidos otorgándoles en forma selectiva acceso y derechos de participar, lo que permite inyectar intereses especiales directamente dentro del sistema informativo y de alerta temprana, así como también dar forma a las decisiones según sea el saldo de poder del grupo. De esta forma, los legisladores *arman el mazo de cartas* a favor de grupos dentro de la coalición promulgadora y se aseguran de que los cambios de intereses y el poder relativo de estos grupos se vean reflejados en los procesos y políticas del organismo. Si está bien estructurado, el organismo debería estar en *piloto automático*, programado para hacer lo que pida el Congreso.

Poco después aparecieron teorías alternativas que, si bien compartían temas básicos con McNollgast – en materia de procedimientos al armar el mazo de cartas, por ejemplo – descansaban en la “nueva economía”.⁵⁰ Moe y Horn apuntaron a un factor clave de elección estructural descuidado por McNollgast, que podría ser denominado *incertidumbre política*, y que

⁴⁷ Ver Jerry L. Mashaw, (1989), *The Economics of Politics and the Understanding of Public Law*, Faculty Scholarship Series. Paper 1143, Yale Law School. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/1143/

⁴⁸ Este término es empleado, dentro de un contexto de relación principal-agente, para referirse a una situación en la que el organismo persigue sus propios fines.

⁴⁹ http://en.wikipedia.org/wiki/Administrative_Procedure_Act

⁵⁰ Terry M. Moe, *The Theory of Bureaucratic Structure*, in John E. Chubb and Paul E. Peterson (editors), *Can the Government Govern?*, The Brookings Institution, 1989; Terry M. Moe and Michael Caldwell, *The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol. 150, No. 1, Symposium on The New Institutional Economics, 1994

http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19351&Itemid=0; Terry M. Moe and Scott A. Wilson, *Presidents and the Politics of Structure*, 57 *Law & Contemp. Probs.* 1 (1994); Murray J. Horn, *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector (Political Economy of Institutions and Decisions)*, Cambridge University Press, 1995.

surge por los derechos de propiedad incompletos inherentes a la política democrática. Los que detentan el poder en nuestros días sólo tienen un control temporario sobre la autoridad pública y no son poseedores de los organismos o programas que crean. En consecuencia, no pueden comprometer a las autoridades de mañana a protegerlos. Las autoridades de mañana harán lo que les parezca bien, y existe incertidumbre acerca de si respetarán los tratos anteriores o si incumplirán. Esto es especialmente así si las elecciones o los cambios del poder amenazan dar un mayor acceso a la autoridad pública a intereses opuestos. La incertidumbre política tiene un efecto profundo en materia de estrategia y de estructura. Las autoridades de hoy saben que, si sus creaciones generan beneficios para sus votantes favorecidos en el curso del tiempo, deben protegerlos de las autoridades futuras y aislarlos, de tal modo, del control democrático. La mejor forma es mediante mecanismos *ex ante* de control – es decir, procedimientos de decisión, reglas del servicio civil, formas organizativas independientes, calendarios – que arman el mazo de cartas, pero que además inmovilizan el sesgo para protegerlo de cambios en el poder de los grupos y de la autoridad. La comisión promulgadora de hoy, en otros términos, desea asegurar que la legislatura de mañana no pueda controlar a la burocracia.

Esto le da un giro distinto a las cosas. La comisión promulgadora de McNollgast fija su mirada en el buró, que amenaza con derivarse a otro lado. La comisión se apoya no sólo en armar el mazo de cartas, sino también en procedimientos que fuerzan al buró a revelar información, abrir sus procesos internos, y sufrir una intervención desde afuera para mantenerlo bajo control. Moe y Horn han subrayado, empero, que la comisión promulgadora también debe echar un ojo cauteloso a la propia legislatura, a todas las autoridades futuras y grupos de opositores, y utilizar la estructura para aislarse del control. Por la incertidumbre política, a menudo la coalición evita la apertura o la intervención y favorece estructuras que excluyen oportunidades de control externo. Se desprende que las deficiencias del control *ex post* son más severas que lo sugerido por McNollgast, y que ello no se debe al deslizamiento usual en toda relación principal-agente. Están incorporadas por el Congreso, con grandes incentivos a crear una burocracia autónoma que persiga los objetivos originales de la ley – y se resista a los intentos del Congreso de efectuar un control *ex post*. De ello surge que el control *ex ante* es un arma de doble filo, ya que promueve la dominación del Congreso de hoy tornando al Congreso de mañana crecientemente impotente.

Intercambio político y política de elección estructural La incertidumbre política altera la idea central del argumento inicial de McNollgast, pero su lógica con visión de futuro puede ser incluida fácilmente en su estructura básica. En efecto, parte del trabajo innovador sobre el propósito legislativo y su protección mediante tribunales – que son cuestiones que giran alrededor de cuestiones de incertidumbre política – fue una contribución de McNollgast con extensiones de su teoría anterior.⁵¹ La diferencia básica entre los documentos de Horn y Moe y los de McNollgast es el propósito subyacente de las teorías. McNollgast buscan entender a la burocracia desarrollando una teoría del control legislativo, siendo el análisis primariamente acerca de legisladores, no sobre la burocracia. En cambio, Horn y Moe no tienen un especial interés en el control legislativo, sino que tratan de elaborar una teoría de la administración pública – como lo habían hecho tiempo atrás Downs, Tullock, y Ostrom. Horn desarrolla su enfoque dentro del paradigma habitual de L&E, pero desplaza el foco analítico desde el control legislativo de los burós hacia la relación de intercambio entre legisladores y votantes. En esencia, los legisladores buscan apoyo político, los votantes buscan beneficios del gobierno, y ambos tienen mucho que ganar si realizan intercambios entre sí – pero sus esfuerzos están plagados de costos de transacción. Siguiendo un

⁵¹ Mathew D. McCubbins, Roger G. Noll, and Barry R. Weingast, Legislative Intent: The Use of Positive Political Theory in Statutory Interpretation, Law and Contemporary Problems, Vol. 57, No. 1, Regulating Regulation: The Political Economy of Administrative Procedures and Regulatory Instruments: [Part 1] (Winter, 1994), pp. 3-37. <http://mmccubbins.ucsd.edu/art20.pdf> Ver también John A. Ferejohn and Barry R. Weingast, A positive theory of statutory interpretation, International Review of Law and Economics, 1992, vol. 12, issue 2, pages 263-279.

enfoque semejante al de Williamson para las organizaciones privadas,⁵² Horn lleva a cabo una exploración teórica de la burocracia pública poniendo en primer plano los costos de transacción del intercambio legislativo. Por ejemplo, la deriva burocrática genera costos de transacción que inhiben los acuerdos políticos. La deriva reduce el valor esperado para los votantes, viéndose afectado el apoyo que están dispuestos a ofrecer a los legisladores a cambio. Otra fuente de costos de transacción es el problema de compromiso inducido por la incertidumbre política. Si los legisladores hoy no pueden comprometer a las autoridades futuras a honrar sus acuerdos políticos, los votantes descontarán su valor y facilitarán menos apoyo. A fin de maximizar el apoyo político, los legisladores llevan al mínimo estos costos de transacción y otros similares (p.ej. los costos de decisión legislativa, los costos de incertidumbre) eligiendo de manera estratégica la estructura burocrática. Así, las propiedades básicas de la burocracia van surgiendo de los esfuerzos legislativos en minimizar los costos de transacción. Los enfoques de Horn y de McNollgast son distintas maneras de plantear los mismos problemas. Pero el enfoque de Horn es ambicioso, ya que integra dentro de una única estructura varios argumentos sobre complejidad, incertidumbre, pericia, deriva, y compromiso, que los teóricos positivos han venido haciendo desde hace años, y explora un ámbito de temas sustantivos que resultan centrales para la administración pública: forma organizativa, procedimientos internos, servicio civil, presupuestos, privatización, y empresas públicas.

El asunto que unifica el discurso de Horn es la penetrante importancia del problema de compromiso, luego de la incertidumbre política, que él considera la fuerza impulsora de la elección estructural así como el motivo por el que gran parte de la burocracia está aislada del control político. También es central en los documentos de Terry Moe, que a diferencia de Horn no comparte algunos rasgos de la corriente dominante. Moe no tiene una teoría de la burocracia que surja de una teoría de las legislaturas. Comienza con aspectos básicos de la política – como la autoridad pública y la lucha por ejercerla – y se desplaza hacia una visión sistémica de la “política de la elección estructural” en la que ningún jugador o relación tiene preeminencia. A efectos de ver cómo funciona el sistema y quién hace qué allí dentro, destaca una cuestión que ha estado mucho tiempo en el núcleo de la administración pública y también de la elección pública – a saber, la efectividad de la burocracia – que, con su discusión sobre el control legislativo y el intercambio, pocas veces es discutida por la teoría moderna.

Presidentes Uno de los aspectos que más llama la atención cuando estos modelos son aplicados a la realidad argentina, es la virtual omisión de los presidentes – excepto acaso como un poder de veto. La aproximación de Moe es sugerente de por qué es esencial incluirlos dentro del análisis: en muchos casos, los presidentes tienen un impacto poderoso sobre la estructura del poder (recuérdense los casos de Illía, Menem y Alfonsín), pero también porque sus preferencias y estrategias son muy diferentes que los legisladores. Los presidentes buscan en forma activa un fuerte liderazgo en los sectores más amplios de la sociedad (o al menos de su electorado), desean tener un control centralizado sobre la burocracia para ellos (caso de Cristina Fernández) y despliegan acciones unilaterales para imponer sus propias estructuras.⁵³ Una teoría que incorpore al presidente apunta a componentes específicamente presidenciales dentro de la burocracia – incluyendo a la institución presidencial, ignorada por gran parte de los teóricos positivos.⁵⁴ Moe

⁵² Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, 1985, 2007. Puede leerse el cap. I en http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=18309&Itemid=0

⁵³ Terry M. Moe, *The Revolution in Presidential Studies*, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 39, Issue 4, pages 701–724, December 2009. <http://www.uvm.edu/~dguber/POLS293/articles/moe.pdf>; Terry M. Moe, *The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage*, chapter 16, pp. 425-57, in Michael Nelson, ed., *The Presidency and the Political System* (7th edition, 2003). http://www.stanford.edu/group/polisci/faculty/moe/PresidencyandBureaucracy_Levers.pdf; Terry M. Moe and William G. Howell, *Unilateral Action and Presidential Power: A Theory*, *Presidential Studies Quarterly*, Volume 29, Issue 4, pages 850–873, December 1999. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19352&Itemid=0

⁵⁴ Martín Alessandro, *El Elefante en la Habitación: Propuestas para el Estudio de la Institución Presidencial en la Argentina*, Dirección de Investigaciones, INAP. Documento de Trabajo N° 2/2010

señala que la “revolución” en los estudios presidenciales abandonó el análisis de las características personales de los presidentes reemplazándolas por la impersonalidad del neo-institucionalismo de la elección racional. La institución presidencial, como cualquier institución, ofrece incentivos comunes a todos quienes la ocupan, y estas estructuras son las que mejor han permitido explicar (al menos hasta ahora) el comportamiento presidencial. Frente a la colección de anécdotas sobre estilos y personalidad de los presidentes, propia de los estudios tradicionales sobre la presidencia, esto fue un gran avance en términos de rigor científico. Moe reconoce que la simplificación requerida por estos modelos permite ganar en parsimonia pero tiene problemas para capturar la complejidad de los fenómenos más interesantes que se busca comprender.

Grupos de Interés McNollgast y Horn ignoran en general toda referencia a los grupos de intereses, ya que su análisis discurre en términos de legisladores y votantes, y los grupos son sumergidos, junto a los presidentes, en la comisión de promulgación. Por su parte, Moe utiliza una versión institucional de la teoría de Chicago sobre la influencia grupal, que trata a los grupos de intereses como actores estratégicos y muestra cómo sus cálculos y requerimientos pueden traducirse dentro de la estructura de gobierno. Esto ayuda a aclarar el rol diferencial que juegan los grupos de intereses, sugiriendo que, en un mundo de incertidumbre política y de compromiso, la política de los grupos lleva a formas organizativas extrañas y no efectivas. También deja en claro el papel de los políticos, cuyos intereses sólo están parcialmente alineados con los de los grupos, y destaca un aspecto clave que la corriente principal pasa por alto: en qué medida los políticos son autónomos de los grupos, y qué estructuras persiguen alcanzar cuando lo son. Parte de la burocracia surge de políticos que responden a los grupos, parte de políticos que construyen estructuras para ellos. Si grupos y políticos son fusionados en una comisión promulgadora, se pierde este potencial explicativo y las burocracias no pueden ser explicadas.

Los enfoques de McNollgast, Horn y Moe representan las tres líneas teóricas existentes actualmente. Han sido el primer intento de mostrar, de forma suficientemente comprensiva, cómo surge la estructura interna de la burocracia a partir de la política, y, en cuanto tales, son pasos concretos hacia la teoría de la burocracia que los fundadores de public choice habían previsto hace años.

Modelos Espaciales de Control Político Las teorías del control *ex ante*, del intercambio político, y la política de la elección de la estructura hoy están en el centro de la teoría moderna de la burocracia, explicando lo que es la misma. En los últimos años, por su lado, gran parte del trabajo de los teóricos positivos tomó a la burocracia como un dato y buscó saber cómo se comporta en respuesta a los esfuerzos de controlarla de otros actores, especialmente el Congreso. En buena parte estas teorías se concentran, como la primera literatura, sobre el control *ex post*. Y en buena parte han sido estructuradas como los modelos espaciales bien conocidos de la teoría de la elección social, reflejando una vez más la antigua literatura. Estos modelos son complementos importantes del núcleo de la teoría moderna de la burocracia.

Múltiples principales Su contribución más obvia ha sido trasladarse de los modelos diádicos de control por el Congreso a modelos más amplios con múltiples principales – legisladores, presidentes, tribunales – que ejercen en forma conjunta su control. El documento de Ferejohn and Shipan es un buen punto de partida.⁵⁵ Los autores citan a Weingast and Moran como documento seminal y elaboran un modelo más general en el que los presidentes pueden vetar la legislación,⁵⁶

<http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/documentos/2-2010.pdf> enfatiza que en los últimos Congresos de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) tampoco se encuentran ponencias sobre el tema.

⁵⁵ John Ferejohn and Charles Shipan, *Congressional Influence on Bureaucracy*, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, April 1990] (1990), pp. 1-20.

⁵⁶ Barry R. Weingast and Mark J. Moran, *Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission*, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 5 (Oct., 1983), pp. 765-800.

los tribunales pueden obligar a los organismos díscolos a regresar al status quo, y el Congreso, estilizado en una cámara dotada de un comité que actúa como filtro, puede aprobar leyes. Todos los actores tienen sus puntos ideales situados en un espacio de políticas unidimensional. Hay dos aspectos que cabe destacar: uno, que los presidentes pueden usar su poder de veto para reducir el control del Congreso y mejorar el propio; otro, que los tribunales actúan para reforzar la influencia del Congreso. Este segundo aspecto es revelador, ya que bajo otras distribuciones de puntos ideales, los tribunales pueden terminar socavando la influencia del Congreso. Sin embargo, los teóricos positivos han subrayado el rol de los tribunales como respaldo del Congreso, lo que dio ímpetu a la integración más reciente de los tribunales en la teoría. Los presidentes, que significan un problema para el Congreso, han sido analizados con menor profundidad y menos simpatía. A menudo su papel es, o bien minimizado o considerado como injustificado.⁵⁷

Este desequilibrio es lamentable, si bien hay buenas razones por las que los tribunales aparecen de modo prominente en los recientes intentos de expandir la teoría: una, que el éxito de la teoría positiva provocó que los investigadores de L&E se conviertan en contribuyentes activos a la literatura, que termina enfatizando el rol de los tribunales. Otra, que los tribunales son esenciales para una de las cuestiones más fundamentales de la teoría: la protección de la "intención originaria" del ejercicio en curso del control político. Esta cuestión había sido planteada, de hecho, en un documento temprano de L&E de Landes and Posner.⁵⁸ Estos autores aplicaron la noción de incertidumbre política a los tribunales antes de que Horn y Moe lo hicieran a la burocracia. Si la negociación entre grupos y políticos debe llegar a buen fin, dijeron, los jugadores deben lograr que los acuerdos que pretenden – su intención originaria – sean protegidos del ejercicio futuro de la influencia política. Dijeron que un poder judicial independiente resuelve el problema, porque puede contarse con él para proteger los intereses de hoy de la influencia de mañana. Pero si bien el punto de vista de la intención originaria es muy importante, lo que se enuncia sobre los tribunales es tenue: el poder judicial también podría actuar según sus propias preferencias para violar la intención originaria. Sin embargo, los que han hecho modelación espacial, al apuntar al poder judicial, tienden a sostener que los tribunales protegen la intención originaria, o que al menos lo deberían hacer así. Las cuestiones positivas y normativas se entremezclan.

El documento que refleja tal vez de mejor manera la literatura existente sobre tribunales y presidentes es el de Eskridge and Ferejohn,⁵⁹ que muestran cómo puede utilizarse la teoría de la elección racional para evaluar decisiones de la Corte Suprema en dos casos de la burocracia: uno que eliminó el veto legislativo,⁶⁰ y otro que exigió mayor intervención judicial con relación a la discrecionalidad de un organismo.⁶¹ Utilizando modelos espaciales, sostienen que tanto el veto

⁵⁷ Para una línea de análisis interesante, véase D. Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game between President and Congress, SSRN, May 1985. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1156468 y D. Roderick Kiewiet and Mathew D. McCubbins, Presidential influence on Congressional appropriations decisions, American Journal of Political Science, Vol. 32, Issue 3 (Aug., 1988), 713-736. <http://weber.ucsd.edu/~tkousser/McKiewiet%2088%20Presidential%20influence%20on%20app.pdf>

⁵⁸ William M. Landes and Richard A. Posner, The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective, Journal of Law and Economics, Vol. 18, No. 3, Economic Analysis of Political Behavior: Universities-National Bureau Conference Series Number 29 (Dec., 1975). http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=17021&Itemid=0

⁵⁹ William N. Eskridge, Jr. and John Ferejohn, Making the Deal Stick: Enforcing the Original Constitutional Structure of Lawmaking in the Modern Regulatory State, Journal of Law, Economics, & Organization, Vol. 8, No. 1, Conference on the Economics and Politics of Administrative Law and Procedures (Mar., 1992), pp. 165-189.

⁶⁰ Immigration and Naturalization Service v. Chadha, 462 U.S. 919 (1983), caso tratado por la Suprema Corte de US, que dispuso que el veto legislativo violaba la separación constitucional de poderes. http://en.wikipedia.org/wiki/Immigration_and_Naturalization_Service_v._Chadha

⁶¹ Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984), donde la Corte Suprema de US estableció la prueba legal a fin de determinar si cabe respetar la interpretación que hace un

legislativo como el activismo judicial deben ser valorados positivamente, ya que ambos protegen la intención originaria y fijan un límite al control presidencial “excesivo”. Si bien se trató de un paso provocador adelante, hay diversos puntos que aquí están mal: por ejemplo, suponen que las preferencias del Congreso no cambian en el tiempo, justamente cuando el quid del problema de compromiso que amenaza a la intención originaria es ese cambio; también subestiman el hecho de que los jueces activistas violan la intención originaria en lugar de protegerla; y por fin, hacen el supuesto “anómalo” de que los organismos son peones del presidente y que por consiguiente todo esto signifique un control presidencial “excesivo”. El artículo de Ferejohn and Weingast⁶² ayudó a cerrar estas brechas mediante un modelo similar, sin presidentes, que explora los cambios de las preferencias del Congreso y las motivaciones judiciales alternativas. Demuestran que resulta muy importante saber cuáles son los fines que persiguen los jueces y esgrimen argumentos a favor de una jurisprudencia basada en procedimientos que ligue las decisiones con la intención originaria, que naturalmente los jueces pueden no aceptar. También argumentan que la intención originaria puede protegerse mediante comités filtro cuyas preferencias, suponen, seguirán próximas a las de la intención originaria, más que las demás del recinto. Ir hacia una teoría con múltiples principales es un proceso que aún está en su infancia, ya que aún cabe resolver las cuestiones más básicas.

Dimensiones múltiples Por sencillez, la mayoría de los modelos espaciales suponen que las políticas están ordenadas a lo largo de una única dimensión. Pero hay una larga tradición en la teoría de la elección social, según la cual la existencia de dimensiones múltiples altera en forma dramática los resultados, hasta el punto de que los procesos de votación pueden ser caóticos, donde todo puede suceder, y los jugadores que tienen el control de la orden del día pueden instrumentar resultados “democráticos” tan próximos a los que les plazca.⁶³ Los trabajos de diversos autores⁶⁴ han demostrado que presidentes y organismos burocráticos pueden aprovecharse de los problemas de acción colectiva del Congreso y que, como resultado, la influencia del presidente y la autonomía del buró sean más importantes que lo sugerido hasta entonces, con lo cual el control por parte del Congreso resultaría menor. También echan luz sobre cómo el poder de designación de funcionarios promueve la influencia de los presidentes sobre el Congreso.⁶⁵ Se trata de una línea importante de trabajo que, tal vez debido a sus conclusiones perturbadoras, no tuvo mucha influencia sobre la corriente principal de trabajos. El documento típico espacial sigue usando modelos unidimensionales, con el Congreso y sus comités tratados como agentes unitarios que deciden y tienen puntos ideales como los otros actores. *Se trata de una rareza dentro de la literatura de la elección social, ya que la regla de la mayoría y el carácter multidimensional dan lugar a problemas de elección colectiva con grandes consecuencias, que los análisis tradicionales dentro de la corriente principal tienden a dejar de lado.*

Los Costos de transacción Otra rareza es que, si bien buena parte de la teoría de la burocracia se basa de forma creciente en la nueva economía de la organización, la nueva economía no siempre encaja en la tecnología de la modelación espacial, y que, con algunas excepciones, su

organismo gubernamental del estatuto que administra.
http://en.wikipedia.org/wiki/Chevron_U.S.A.,_Inc._v._Natural_Resources_Defense_Council,_Inc.

⁶² John Ferejohn and Barry Weingast, Limitation of Statutes: Strategic Statutory Interpretation, 80 Geo. L.J. 565 (1991-1992).

⁶³ Richard D. McKelvey, Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control, Journal of Economic Theory 12, 472-482 (1976).
[http://www.edegan.com/pdfs/McKelvey%20\(1976\)%20-%20Intransitivities%20in%20Multidimensional%20Voting%20Models%20and%20Some%20Implications%20for%20Agenda%20Control.pdf](http://www.edegan.com/pdfs/McKelvey%20(1976)%20-%20Intransitivities%20in%20Multidimensional%20Voting%20Models%20and%20Some%20Implications%20for%20Agenda%20Control.pdf)

⁶⁴ Thomas H. Hammond, Jeffrey S. Hill, and Gary J. Miller, Presidents, Congress, and the `Congressional Control of Administration' Hypothesis, 1986, Annual Meeting, American Political Science Association, Washington, D.C., August 30; Thomas H. Hammond and Jack H. Knott, Presidential Power, Congressional Dominance, and Bureaucracy Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policymaking, 1992.

⁶⁵ Randall L. Calvert, Mathew D. McCubbins and Barry R. Weingast, A Theory of Political Control and Agency Discretion, American Journal of Political Science, Vol. 33, No. 3 (Aug., 1989), pp. 588-611.
<http://mmccubbins.ucsd.edu/art15.pdf>

preocupación central tiende a ser expulsada. Queda así una teoría espacial que con frecuencia tiende a ignorar o contradecir principios básicos de la nueva economía. Esta nueva economía ha puntualizado la relevancia de los costos de transacción, que pueden llegar a ser enormes, especialmente en el Congreso. Algunos se originan en problemas de acción colectiva que surgen de la pluralidad de dimensiones, de la regla de la mayoría, y de los costos enormes que entrañan para negociar, coordinar y comprometerse. También surgen de la cantidad prohibitiva de puntos de veto incorporada en el proceso legislativo. Los proyectos de ley deben pasar por subcomisiones, comisiones, y recinto en cada cámara, deben aprobarse de modo similar en cada una, y son amenazados por las reglas de las comisiones, técnicas diversas de obstruccionismo parlamentario, y otros obstáculos. Y nada se ha dicho aún sobre cuestiones de complejidad técnica, incertidumbre, tiempo, costos de oportunidad, fuentes usuales de los costos de decisión.

Los modelos espaciales suelen considerar algunos puntos de veto y, en forma ocasional, reconocen ciertos problemas de la regla de la mayoría. Pero el supuesto estándar es que los costos de transacción son nulos, con lo cual los puntos ideales son directamente los resultados políticos buscados. En un mundo de elevados costos de transacción, todas estas teorías pueden quedar muy descolocadas con respecto a la realidad. Éste es, en esencia, el mensaje central de la nueva economía: la existencia de costos de transacción cambia todo. Obviamente, los costos de transacción de las acciones en el Congreso son tan altos que el resultado final de gran parte de las propuestas, independientemente de cuál sea la distribución de los puntos ideales, es que *no sucederá nada*. El Congreso será incapaz de actuar aún cuando los puntos ideales sugieran que lo debería hacer. La existencia de líderes partidarios, presidentes de comisiones, y distintas normas y regulaciones pueden reducir algo estos costos de transacción,⁶⁶ pero aún así quedan formidables obstáculos para la acción legislativa.

Todo esto tiene consecuencias de gran alcance sobre el control político. Significa, entre otras cosas, que los presidentes y los burós pueden usar su poder ejecutivo de acción unilateral para alterar el status quo, y que el Congreso será incapaz de responder, sea lo que fuera lo sugerido por los puntos ideales. La ventaja ejecutiva va más allá que lo sugerido por Hammond y sus colegas, dado que los ejecutivos no estarán limitados a seguir las políticas sostenidas por alguna mayoría. Los costos de transacción les impedirán a las mayorías actuar, permitiendo que minúsculas minorías las bloqueen, por lo cual los presidentes y burós conseguirán sus objetivos por default.⁶⁷ Si los costos de transacción son ignorados, los modelos espaciales tenderán a subestimar el poder presidencial y burocrático y a exagerar el poder del Congreso.

Los modelos espaciales no sintonizan demasiado el mismo tono que la teoría de la burocracia. En cierta medida, son regresiones a una era pasada, que dejan de lado gran parte de lo que la nueva economía demuestra que es importante, y formulan enunciados que sólo se mantienen en un mundo criticado por la nueva economía. No por ello cabe minimizar el progreso realizado. Pero los fundamentos conceptuales de los modelos de control deberían cambiar en forma considerable para que aporten una teoría institucional basada en la nueva economía.

De los modelos espaciales a la Nueva Economía En parte esto ya comenzó, aunque lentamente. Los nuevos modelos económicos se injertan en la tradición de los trabajos de Niskanen, en los cuales el foco de atención está puesto sobre cómo pueden adoptar decisiones presupuestarias

⁶⁶ Barry R. Weingast and William J. Marshall, The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets, *Journal of Political Economy*, Vol. 96, No. 1 (Feb., 1988), pp. 132-163. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19348&Itemid=0; Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, *Legislative Leviathan: party government in the House*, Cambridge University Press, 2007, 2nd ed. http://investigadores.cide.edu/aparicio/refpol/Cox&McCubbins_LegislativeLeviathan_book06.pdf

⁶⁷ Terry M. Moe and Scott A. Wilson, *Presidents and the Politics of Structure*, 57 *Law & Contemp. Probs.* 1 (1994).

más racionales las legislaturas cuando la información la concentran los burós.⁶⁸ La nueva economía ejerció su influencia desde un principio sobre la literatura más amplia del control político, que va más allá del modelo de Niskanen, si bien la literatura sobre elección social fijó gran parte del análisis. Esta situación está cambiando progresivamente. El trabajo de Calvert, McCubbins and Weingast mencionado en nota 65 es el esfuerzo más notable. Los autores desarrollan un modelo de juegos en el que un presidente y una legislatura, como principales múltiples, eligen en forma conjunta al director del organismo y pueden ejercer su veto individual sobre las acciones del organismo. El análisis revela problemas de control que resultan centrales en la nueva economía (tales como información privada y deriva del organismo) y el mecanismo para hacerles frente (supervisión, presupuesto, cesantías, y nuevas leyes). Sostienen que, finalmente, los burós están firmemente bajo control político.

El enemigo de estos modelos de la nueva economía es la complejidad. Son intrínsecamente complejos y sus implicancias amenazan con ser tan relativizadas mediante tales calificaciones y condiciones, que resultan finalmente triviales y difíciles de interpretar y aplicar. La estrategia más razonable de hacer frente a estos problemas es una simplificación radical, que de por sí puede acarrear problemas. Calvert, McCubbins y Weingast (obra citada), por ejemplo, simplifican suponiendo que la legislatura es un único actor unitario y que el presidente y la legislatura pueden vetar sin costo cualquier cosa – algo que no sólo simplifica la realidad sino que plantea cuestiones de cuán aplicable resultará su teoría a lo que se pueda desear. Lo mismo se puede decir de muchos modelos de la nueva economía surgidos de la tradición Niskanen. Sus componentes enrarecidos captan sólo parte de la relación entre legislaturas y burós (aunque se refieran al presupuesto), ignoran a los presidentes y a otras autoridades políticas, y terminan generando conclusiones muy complejas y condicionales. Estos problemas de complejidad parecen ir *in crescendo* en la nueva camada de modelos de control político. Lupia and McCubbins usan, por ejemplo, una estructura de principal-agente para explorar la relación entre aprendizaje legislativo y diseño y control burocráticos.⁶⁹ La teoría resultante innova en materia de análisis del aprendizaje, pero termina siendo tan compleja y contingente que no termina siendo claro adónde conduce. Aunque es posible que no se haya simplificado lo suficiente, y que todos estos esfuerzos para elaborar nuevos modelos de control político de la nueva economía ostenten una tendencia irónica a una excesiva simplificación cuando se trata de ir al núcleo de la teoría. Por ejemplo, ignoran frecuentemente o rechazan lecciones centrales de la teoría más abarcativa, lo que tiene profundas consecuencias en cuanto a concepción del control político. Así, terminan minimizando los problemas de acción colectiva y los costos de transacción que amenazan con inhabilitar al Congreso como actor y otorgan a los presidentes y a los burós la oportunidad de ganar influencia a expensas del Congreso. En cuanto a la complejidad, la tarea futura no consiste en evitarla, ya que ciertamente no se trata de desconocer la nueva economía.⁷⁰ Lo necesario es proceder a realizar las simplificaciones correctas, y de preservar la esencia de lo que la nueva economía ha identificado como relevante. Si se supone que los problemas que plantea la complejidad pueden ser resueltos en definitiva, la meta primordial en el futuro será cruzar el puente que ha separado a los modelos de control político de los trabajos de base centrales sobre control *ex ante*, intercambio político, y política de elección estructural. Los nuevos modelos de control abren excitantes oportunidades para lograrlo, ya que – a diferencia de los modelos espaciales – se manejan bien

⁶⁸ Jonathan Bendor, Serge Taylor and Roland Van Gaalen, Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, Vol. 31, No. 4 (Nov., 1987), pp. 796-828; Jeffrey S. Banks, Agency Budgets, Cost Information, and Auditing, *American Journal of Political Science*, Vol. 33, No. 3 (Aug., 1989), pp. 670-699; Jeffrey S. Banks and Barry R. Weingast, The Political Control of Bureaucracies under Asymmetric Information, *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 2 (May, 1992), pp. 509-524.

⁶⁹ Arthur Lupia and Mathew D. McCubbins, Who Controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 3 (Aug., 1994), pp. 361-384. http://www-personal.umich.edu/~lupia/Papers/LupiaMcCubbins_LegStudiesQ_1994.pdf

⁷⁰ Sobre el rol de la teoría de la complejidad en la economía moderna, véase Enrique A. Bour, Crisis Económicas y Enfoques Complejos, Mayo 2011. <http://ebour.com.ar/pdfs/Crisis%20Financieras%20y%20Enfoques%20Complejos.pdf>

tanto con cuestiones de control *ex post* como de diseño organizativo. Pueden facilitar la base para cruzar el puente y usar las teorías del control en forma más productiva, dando contenido a una teoría de la organización y de la conducta burocrática.

4. La Burocracia en Argentina

Concluiremos ahora con líneas referidas a algunos trabajos relevantes realizados sobre la burocracia en América latina y en Argentina, donde como ya hemos indicado, se carece de trabajos de índole positiva. Entre los pocos documentos existentes es posible mencionar los de Oszlak,⁷¹ más orientado a una caracterización general del fenómeno de la burocracia en América latina, que explora las diferentes vertientes de la literatura sobre organización y burocracia desde las cuales se ha abordado el estudio del aparato institucional del Estado. Para ello elige dos tipos de problemas: 1) la forma en que las diferentes corrientes delimitan su unidad analítica, y 2) la clase de cuestiones que guían sus intereses de investigación. Más orientado a estudiar las políticas estatales en América latina es otro trabajo de Oszlak y O'Donnell.⁷² En un documento más reciente, Oszlak realiza un análisis comparativo sobre los avances conseguidos por los países en la implantación de regímenes de empleo público fundados en principios de capacidad, igualdad, mérito, transparencia y eficiencia, en países de América Latina y el Caribe.⁷³ Define un *sistema de servicio civil* como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. La incorporación a un puesto de trabajo supone ocupar una "silla", que reúne dos características básicas: a) está definida en base a determinados requisitos que debe satisfacer el ocupante del puesto, y determinadas responsabilidades que configuran la función del puesto, y b) depende de determinada unidad organizativa, que a su vez tiene asignadas competencias funcionales en la estructura, correspondiendo a alguna de ellas la función del puesto de trabajo. Simultáneamente, cada empleado se incorpora a una categoría escalafonaria en el régimen de recursos humanos vigente en la institución, como así también a un régimen salarial, cada uno de cuyos grados o pasos (*steps*) representa simultáneamente, aunque en proporciones que varían de un régimen salarial a otro, tanto el lugar que ocupa en la estructura organizativa como el que ocupa en el régimen de recursos humanos. Existen, al menos, cuatro formas diferentes a través de las cuales los gobiernos de la región han intentado introducir cambios para mejorar la calidad de sus administraciones públicas. Alternativamente, se ha definido el alcance de los respectivos sistemas en términos de: 1) un limitado número de posiciones clave; 2) un cuerpo de elite; 3) un sistema amplio de servicio civil; o 4) una red paralela de consultores financiados por agencias internacionales.⁷⁴

⁷¹ Oscar Oszlak, Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal, Documento CEDES/G.E CLACSO. Vol. 8. 1977, Julio: Buenos Aires, Argentina. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Notas%20criticas%20p%20una%20teo%20de%20la%20buroc%20est.pdf>

⁷² Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº4, 1981. <http://www.iec.unq.edu.ar/pdf/revista/RedesNro%2004/04.05.%20Dossier%20-%20Estado%20y%20politicas%20estatales%20en%20America%20Latina.pdf>

⁷³ Oscar Oszlak, El servicio civil en América Latina y el Caribe situación y retos futuros, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 Noviembre, 2001. <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/6nov/16/oszlak.pdf>

⁷⁴ La alternativa del cuerpo de elite, inspirada en el modelo francés de la ENA, sólo ha sido adoptada en Argentina. Miembros de este cuerpo (llamados AG o Administradores Gubernamentales) son reclutados a través de un sistema muy estricto y competitivo, seguido de un proceso de selección complejo y un programa de formación especializado. A partir de su ingreso al Cuerpo, los AG son destinados a diversos puestos de coordinación, asesoramiento o conducción dentro de la administración pública, manteniendo un sistema de doble dependencia con la Secretaría de la Función Pública y el funcionario a cargo de la unidad a la cual se asigna al AG.

En cargos políticos o de confianza, casi todos los sistemas de Servicio Civil de la región contemplan la existencia de una planta de personal político o de confianza del gobierno nacional (incluyendo, por ejemplo, el gabinete ministerial, asesores de gabinete, presidentes o directores de empresas públicas y organismos descentralizados, directores generales de línea, etc.), es decir, personal de libre nombramiento y remoción, que no adquiere estabilidad y debe renunciar a su cargo cuando se produce la desvinculación del ministro o superior inmediato.

Una vez lograda la estabilidad por cumplimiento de plazos de prueba u otras condiciones, la inamovilidad de los servidores públicos tiende a ser amplia, pero alcanza grados diferentes en los distintos sistemas de SC. Sin embargo, no es frecuente hallar casos donde la normativa establezca tipos y cantidades de puestos de trabajo que pueden recibir distinto tratamiento en la materia. Las diferencias derivan principalmente del régimen laboral aplicable a distintos tipos de personal, aunque parece afirmarse una tendencia hacia una mayor flexibilización de las condiciones de empleo, con una clara orientación hacia la inclusión de una creciente proporción de personal dentro del régimen de libre contratación propio del mercado laboral privado. Las promociones se basan en diferentes criterios. La antigüedad es frecuentemente considerada pero no es determinante. La necesidad de utilizar la promoción como medio para remunerar mejor al empleado, independientemente de su capacidad o desempeño, tiene mucho mayor peso. Aunque en menor medida, también es bastante frecuente que la evaluación del desempeño y sus resultados sea un factor determinante o con cierto peso a los efectos de la promoción. En contraste, sólo dos gobiernos de la región consideran a la capacitación anual recibida como un factor decisivo. Son escasos los países en que se registra una aplicación efectiva y generalizada de sistemas formales de evaluación del desempeño sobre bases e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación. Es más frecuente que ello ocurra sólo en ciertas instituciones y/o categorías de personal, no siempre con regularidad, sino de manera eventual o esporádica.

Entre las reglas que establecen las condiciones de trabajo en el sector público, la cantidad de horas de trabajo y los horarios han sido frecuentemente objeto de negociación y fuente relativa de privilegios frente al mercado laboral privado. Si bien, históricamente, las jornadas laborales han sufrido reducciones importantes, hubo una tendencia a que la cantidad de horas trabajadas por los servidores públicos sea menor que la de los trabajadores del sector privado. Finalmente, y aún cuando no puedan incluirse legítimamente entre las reformas de segunda generación, las simples reducciones de plantas de personal (*downsizing*) han tenido un fuerte impacto sobre el SC y, desde cierta perspectiva, han sido consideradas como reformas exitosas. Las modalidades empleadas para producir estas reducciones han sido:

- a) Retiros voluntarios
- b) Jubilaciones anticipadas
- c) Eliminación de plantas de contratados o personal no permanente
- d) Pase de agentes a situación de disponibilidad
- e) Despidos por superposición de estructuras
- f) Despidos directos con o sin indemnización
- g) Congelamiento de vacantes

Iacovello, Zuvanic y Tommasi⁷⁵ han identificado las deficiencias más comunes de las políticas de construcción e implementación de un sistema de servicio civil en la Argentina. Estas políticas se han caracterizado por esfuerzos aislados, no integrados entre sí y que no tendieron a incluir a actores sociales, políticos e institucionales de una manera que aumente su institucionalidad e impacto intertemporal (entre estas ausencias, se resalta el poco involucramiento real del poder

⁷⁵ Mercedes Iacoviello, Laura Zuvanic, and Mariano Tommasi, Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047407.pdf>

legislativo). A todo cabe agregar la recurrencia de crisis fiscales que obligan a ajustes cortoplacistas que ignoran los efectos que esto tiene sobre la trabajosa y difícil construcción de capacidades en la administración pública. La incoherencia, discontinuidad, e inestabilidad mezcladas con rigideces son, de hecho, comunes a muchas áreas de política pública en la Argentina. Spiller and Tommasi han argumentado que las deficiencias de las políticas públicas se deben a determinantes político-institucionales que rigen los incentivos de los principales actores políticos (presidentes, legisladores, ministros, gobernadores, etc.), y que no conducen a la cooperación intertemporal en construir políticas públicas de largo plazo.⁷⁶

⁷⁶ Pablo T. Spiller and Mariano Tommasi, The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina, *Journal of Law, Economics and Organization* (2003) 19 (2): 281-306. http://www.ebour.com.ar/index.php?option=com_weblinks&task=view&id=19626&Itemid=0