



FLACSO
MÉXICO

LOS PODERES ESTATUTARIOS EN LOS GOBIERNOS
DIVIDIDOS Y UNIFICADOS. ANÁLISIS DE LA
PLURALIDAD POLÍTICA Y LA FISCALIZACIÓN
SUPERIOR EN LOS ESTADOS DE MÉXICO, 1999-2005.

NANCY GARCÍA VÁZQUEZ

Comité de Tesis:
Director: Dr. John Ackerman
Lectora: Dra. Karina Asolabehere
Lectora: Dra. Aimeé Figueroa

FLACSO

.....SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO.....

PARTE I.
**DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS EN TORNO A LA RELACIÓN
ENTRE ESTRUCTURA POLÍTICA, PODERES ESTATUTARIOS Y
LEYES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR**

**CAPITULO 1. EL PODER LEGISLATIVO Y LA BUROCRACIA: TRES
PERSPECTIVAS TEÓRICAS**

Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar una revisión de la literatura que discute los ámbitos de delegación y control, entendidos como situaciones de colaboración pero también de conflicto en la relación entre el congreso, el ejecutivo y la burocracia. Es importante aclarar que no se trata de hacer una reconstrucción epistemológica de los conceptos “burocracia” y “congreso”. Esa tarea daría para varios ensayos. En nuestro caso, nos interesa hacer notar cómo ha evolucionado el análisis de esta dicotomía y su impacto en la elección e institucionalización de los sistemas de supervisión que caracterizan a las democracias contemporáneas.

Entendemos como cooperación una situación en la que hay un acuerdo básico en los fundamentos y procedimientos que comprende un ordenamiento jurídico. Si el legislativo redacta una ley, el ejecutivo asume que la implantación se hará en los términos acordados en la norma. Si las agencias gubernamentales deciden instrumentar una política no debe haber discrepancia por parte de los legisladores. El conflicto, en ese sentido, es una situación caracterizada por el desacuerdo.

La cooperación o el conflicto también inciden en la implementación de los dispositivos de *oversight*, tales como el monitoreo, la fiscalización superior, la transparencia y, en general, la rendición de cuentas.

En un primer nivel, definen aspectos básicos de la delegación como la redacción, el contenido y la implementación de la ley o política pública. En un segundo plano, determinan la cantidad de delegación, esto es ¿cuánto de sus

funciones está dispuesto a ceder el congreso a un órgano independiente? Finalmente, delimitan la implementación de dispositivos en el intercambio de información entre un organismo y otro.

Debe precisarse que mayor cooperación puede significar un control más adecuado en términos de una relación de rendición de cuentas horizontal, en la medida en que se reducen las asimetrías de información. En situaciones de conflicto, la mayoría de las veces termina en dispositivos de rendición de cuentas vertical. El legislativo optará por delegar pocos asuntos y centralizar la toma de decisiones.

En un sentido muy general, la relación congreso-burocracia se halla inmersa en esta dinámica debido a dos hechos que están en el origen de estas instituciones. Mientras que el congreso tiene como característica distintiva ser el resultado de algún tipo de *sistema electoral*, la burocracia se origina por un *procedimiento administrativo* específico. Asimismo, en tanto que el legislativo es un contrapeso del poder ejecutivo, los burócratas se encuentran estrechamente vinculados a éste. También debe tomarse en cuenta que uno es un *órgano deliberativo* cuyas decisiones tienen como principal restricción la voluntad ciudadana, en tanto que el otro es un *aparato instrumental* con una capacidad de decisión condicionada por los poderes soberanos.

Al mismo tiempo, el congreso y la burocracia son *instituciones multifuncionales*. El poder legislativo cumple funciones representativas, legislativas, socialización y educación políticas, fiscalización superior y diplomáticas (Valencia: 1994). La burocracia es la encargada de implementar las elecciones de política pública realizadas por las instituciones. La burocracia influye en la transferencia de servicios y la eficiencia en que los servicios son producidos.

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

traslape de facultades, ambos actores sostengan un conflicto. ¿Qué institución debe hacer qué tarea y cuál institución está de más?

La relación congreso-burocracia ha sido ampliamente abordada por disciplinas como el derecho, la economía, la administración pública o la ciencia política. Existe una amplia literatura que se circunscribe al análisis del sistema legislativo estadounidense. En el primer caso, hay autores que abordan el tema desde una posición normativa o empírica, proponiendo tipos ideales de cómo debe ser esa relación; otros estudiosos del tema contrastan sus dimensiones metodológica o analíticas, pero no hay un consenso acerca de cuál es la variable dependiente y cuál es la independiente; algunos más se aproximan a partir de una relación unidireccional o bidireccional, en la que hay un actor pasivo y otro activo; para otros se trata de un proceso de negociación entre intereses, valores e ideologías con distintos resultados posibles.

Frente a todas estas posturas, nos parece que el “orden” más adecuado para ofrecer un panorama general está en las escuelas de donde surgen los debates. Por tal razón, en un primer apartado, se presentan los estudios que analizan el problema a partir de los fundamentos del derecho constitucional. En segundo apartado, se incluyen las discusiones centrales para la administración pública. En una tercera parte, se exponen los principales elementos propuestos desde la elección pública. Finalmente, en un último apartado se observa cómo estas tres perspectivas teóricas han definido las características principales de la delegación y control en los sistemas políticos contemporáneos.¹

¹ En el Derecho, existe una corriente teórica contraria a la teoría de la delegación. La teoría de la No-delegación cuestiona la titularidad del congreso para legislar. El eje de la discusión se centra en el dilema de si los jueces pueden construir estatutos detallados que definan cuando el congreso delega autoridad a otro órgano, de manera inconstitucional. Algunos de los trabajos que discuten este tema son (Sunstein, 2000), (Bressman. 2000), (Driesen. 2002).

1. La relación congreso-burocracia desde la perspectiva constitucionalista

Una paradoja de las formas democráticas de gobierno consiste en que sus diseños institucionales son incapaces de generar incentivos que impidan a los gobernantes recién electos sentir deseos de ejercer de manera discrecional el poder político que recién les ha sido conferido.

A diferencia de una monarquía o una dictadura, lo que sí pueden realizar ciertos diseños institucionales propios a la democracia es poner restricciones y controles ante tales deseos a efecto de impedir que haya un abuso del nuevo gobernante. ¿Cómo deben ser éstos? Para la teoría constitucionalista, la burocracia es un instrumento del gobierno que necesita ser controlado. Desde esta perspectiva, el control es el fin del conflicto y éste se haya asegurado mediante dos fórmulas. La primera consiste en la separación de los poderes ejecutivo y legislativo; la segunda contempla que el legislativo esté por encima de la burocracia en un modelo fuertemente jerárquico.

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

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

En contraste, para Locke el corazón del gobierno está en el legislativo y los otros poderes deben estar subordinados (1988: 350-353). El argumento de Locke es que el cuerpo originario de la representación y, por tanto, del contenido de las leyes, es el propio parlamento. La realización de estas leyes corresponde a las instituciones ejecutivas y administrativas porque el legislativo no tiene la capacidad para prever todos los casos en que ha de aplicarse la norma. Por ejemplo, en situaciones “donde la ley municipal no tiene dirección”, el ejecutivo tendrá la autoridad para utilizar la discreción y aplicarla en los casos particulares. A diferencia de Montesquieu en cuyo diseño institucional hay un sistema de control y otro de balance, en John Locke este esquema implica que hay un mecanismo de delegación necesaria para que el gobierno como un todo unificado funcione. Locke introduce en la discusión sobre la separación de poderes, la idea de especialización mediante la presencia de un cuerpo operativo no electo por la vía representativa. De este modo, Locke coloca en un plano mucho más abstracto al poder legislativo y otorga a la burocracia cierto margen de albedrío en tanto que “la realización del bien público es la ley más elevada”.

No obstante, el límite de la delegación del legislativo hacia el ejecutivo y las instituciones administrativas tienen como fondo la instalación de un mecanismo de rendición de cuentas. Ni la delegación ni la discrecionalidad sustituyen a la ley. Por el contrario, ambas tienen como único propósito servir como facilitadores para la toma de decisiones en casos específicos, pero el *accountability* garantiza mediante la revisión *ex post* que haya un control efectivo de la actividad gubernamental.

En *El Contrato Social* de Juan Jacobo Rosseau el límite a la delegación está en la ley como representación de la voluntad general, porque “el Estado no subsiste por las leyes, sino por el poder legislativo. La ley de ayer no es obligatoria hoy, pero del silencio se presume el consentimiento tácito y el soberano debe confirmar incesantemente las leyes que no abroga pudiendo hacerlo, lo quiere siempre, mientras no lo revoca” (p. 138).

Para Rosseau, la delegación pierde validez si se afecta la voluntad general. En ese sentido, a diferencia de Montesquieu o Locke, si la participación política es directa, cualquier mecanismo de rendición de cuentas que desee implementar un gobierno debe contemplar un diseño donde vigilancia y sanción también se ejercen de manera directa.

“Tan pronto como el servicio público deja de constituir el principal cuidado de los ciudadanos, prefiriendo prestar sus bolsas a sus personas, el Estado está próximo a su ruina. Si es preciso combatir en su defensa, pagan soldados y se quedan en casa; si tienen que asistir a la asamblea, nombra diputados que los reemplacen. A fuerza de pereza y de dinero, tienen ejército para servir a la patria y representantes para venderla” (p. 144).

Hamilton establece que todo el gobierno (incluido el legislativo), debería otorgar “una pequeña agencia” a cada poder y en cada estado, en tanto que su legitimidad provenía de la misma fuente originaria, el pueblo.

Al finalizar el siglo XIX, en la medida en que los sistemas políticos son más complejos, la teoría del equilibrio y la separación de poderes son cuestionadas por los constitucionalistas. En su análisis comparado entre las constituciones inglesa y estadounidense, Bagehot (1978) establece que el sistema presidencial tiende a confrontar a la administración con el congreso en tanto que “suscita el espíritu antagónico del Poder Legislativo” porque permite que se expresen las ambiciones personales de los legisladores” (p. 13).

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

Lector de Bagehot, Woodrow Wilson (2002) hace una crítica también al *gobierno congresional* de los Estados Unidos porque no dota de un poder real al cuerpo legislativo, en tanto que no tiene un peso decisivo sobre los funcionarios públicos nombrados por el ejecutivo. “Si el Congreso no lo posee puede decirse que su autoridad suprema está trabada, pero que la posee a pesar de todo. Los funcionarios del Ejecutivo no dejan de ser sus servidores; la única diferencia está

en que, si se muestran negligentes, o incapaces o engañosos, el Congreso se ve obligado a contentarse con sus servicios tales cuales son, esperando que el principal administrador, el presidente, tenga a bien nombrar mejores secretarios (...) El Congreso es el amo cuando se trata de hacer leyes; pero cuando hay que aplicarlas, no es más que magistrado. Manda con una autoridad absoluta; pero no puede castigar a los que desobedecen más que usando un procedimiento judicial, regular y lento" (p. 152).

La idea del control como el elemento central de la teoría de separación de poderes en su vertiente liberal también fue cuestionada por Carl Schmidt (1989), quien establece que éste debe recaer con mayor énfasis en el legislativo, el cual "tiene que estar en equilibrio en sí mismo". A diferencia de Hamilton, Schmidt no cree que el control se encuentre fraccionando el parlamento, es decir, mediante la creación de dos cámaras o de un sistema de partidos porque "sería peligroso que la institución que promulga las leyes las ejecutara ella misma". El argumento de Schmidt sostiene que el parlamento sólo puede ser controlado por instituciones federales.

En los parlamentos modernos, Ricardo Uvalle (2005) señala que detrás del diseño de la burocracia hay una razón jurídica y una institucional. La primera se sustenta en los valores del constitucionalismo y el reconocimiento de las normas positivas del derecho; la segunda, parte del compromiso con la sociedad en un sentido amplio y por ello se basa en la universalidad, generalidad, abstracción e impersonalización; ambas se originan en el poder legislativo porque "representa a la sociedad en el Estado. Por tanto, la precisión o imprecisión sobre las atribuciones de la administración pública, no dependen de ella misma, sino de la relación que guarda el poder legislativo con el poder ejecutivo y del tipo de régimen político que está vigente en la sociedad" (p. 50).

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

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

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

Precisamente, la dicotomía entre minorías y mayorías también ha sido agregada a la discusión sobre el equilibrio de poderes. En nuestros años recientes también se añade en el debate la preocupación por evitar que las decisiones de la mayoría pasen por encima de las minorías. Esta cuestión tiene una implicación directa en el diseño de mecanismos de control y vigilancia, así como en la estabilidad de las instituciones. Ahora más que garantizar un control efectivo, la intención es representar el pluralismo de la sociedad y que éste se refleje en la integración del gobierno. A este respecto, Gaetano Mosca (1999) señala que “la única demanda que es importante y posible es construir un sistema político donde estén todos los valores sociales y encuentren lugar aquellos que posean las cualidades o el prestigio que los propios valores determinen” (p. 45).

En Jon Elster (1999) tenemos el debate más acabado a propósito del control de la burocracia. En la disputa entre discrecionalidad contra reglas se encuentra las

minorías parlamentarias y el gobierno en turno, lo que está en juego no es sólo la universalidad de la norma sino su vigencia sobre sus implicaciones para las sociedades que están por venir.

Elster apunta que la controversia del constitucionalismo moderno alude a otro propósito fundamental: proteger a las generaciones futuras, es decir, constituir un obstáculo a ciertos cambios políticos que tendrían lugar si fueran del interés de la mayoría. Respecto a este último punto, Elster hace énfasis en que el constitucionalismo es una forma de limitación autoimpuesta que permite garantizar la sobrevivencia de las instituciones en tanto que dispone de mecanismos para el corto y el largo plazo. Ello conlleva a una tensión entre “la rama ejecutiva y legislativa del gobierno “(...) Todo gobierno desea recibir su mandato de tal manera que le permita el ejercicio eficiente de su juicio discrecional, mientras que toda asamblea desea especificar lo máximo posible cómo habrá de cumplir su mandato. Sin embargo, para prevenir contra el abuso del poder gubernamental, la asamblea puede decidir emplear los instrumentos propios de la democracia más que los del constitucionalismo” (p.35 y ss).

En resumen, podemos señalar que la relación de control *versus* discrecionalidad, entre congreso y burocracia, se halla enmarcada en una serie de supuestos. Prácticamente hasta el siglo XIX (y aún algunos autores contemporáneos) las teorías del equilibrio y la separación de poderes atribuyen una fuerte connotación deontológica. El poder legislativo es la encarnación de las aspiraciones populares y, por ello, la facultad de legislar y controlar es innata. Desde esta perspectiva, el poder legislativo siempre estará por arriba de la administración y el voto es el único control posible sobre él.

De jure, el Congreso tiene a su cargo el control de la burocracia desde el recinto parlamentario. Este control es formalizado mediante la redacción de las leyes que originan las distintas instancias gubernamentales. Sin embargo, el control *de facto*, que demanda vastos recursos y especificidades técnicas y operativas se realiza por medio de la creación de órganos que ejecutan la labor de vigilancia, esto es, fuera del congreso. La paradoja es que para cumplir con su función de supervisión del contrapoder, el legislativo controla a la burocracia con más

burocracia. Por ello, el análisis de las relaciones entre ambas entidades no puede quedarse en el mero marco constitucional.

1.2. La relación entre la burocracia y el congreso desde la administración pública

La perspectiva de la administración pública se ha modificado en los últimos cincuenta años. Originalmente, hay un consenso teórico que reconocía a la burocracia como un órgano que cobraba vida mediante la deliberación del congreso. El modelo tradicional de la burocracia justifica la existencia de un aparato gubernamental robusto que sólo implementa las decisiones del legislativo y el ejecutivo.

En contraste, el modelo gerencialista sustenta la necesidad de reducir el exceso de reglamentación estatal y sustituirla por un cambio técnico-estructural que modifique la cultura organizacional de la burocracia. Facilitando, entre otras cosas, el establecimiento de criterios de eficiencia y eficacia, la formulación de objetivos estratégicos y metas, además de desarrollar niveles óptimos de supervisión y control acompañados de sistemas de información.

Así, en el estudio sobre las relaciones congreso-burocracia, la administración pública tiende a conceptualizar a ésta como variable dependiente, pero también como variable independiente. A continuación presentamos los principales argumentos de una y otra postura.

1.2.1. La administración pública como variable dependiente del legislativo

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

Como entidad, la administración pública estatal es una creación de los legisladores porque "muchas de las funciones del Estado y todos los servicios que el Estado presta a los ciudadanos son delegados a terceros -

específicamente a la burocracia pública- por los representantes electos. La delegación es inevitable” (Przeworski, 1999:52).

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

Autores como Butler (1985) y Savas (1985) son radicales en el sentido de restringir la acción de la burocracia a “hacer lo que se les dice”. El modelo burocrático logra conciliar –en la teoría- estas tensiones. Paolo Benedetti (1999) lo sintetiza de la siguiente forma: “prevé la existencia de controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y, por otro lado, una forma de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado (...) Si bien los políticos definen la orientación del gobierno y la supervisión en la ejecución de las políticas, al mismo tiempo están restringidos por reglas que limitan su interferencia en la administración pública profesional. En su forma ideal, el modelo requiere de una administración pública organizada en unidades especializadas desde las cuales la información fluya hacia arriba, abajo y transversalmente. Las órdenes se obedecen, los organismos cooperan y la toma de decisiones se delega al nivel apropiado” (p. 7-8).

Charles Lindblom (1970) señala que el número, la velocidad de las decisiones de gobierno y el grado de especialización crean una situación en la que el rol de los legisladores para deliberar o dar forma al conjunto de decisiones que deben ser implementadas es extenuante, por lo que sólo deben definir reglas y procedimientos.

Para Rosenbloom (1971) la administración es en realidad la continuación del proceso legislativo (p.150). En su desempeño, la burocracia realiza muchas funciones que son una extensión de las facultades del congreso. Rosenbloom considera que fortalece la deliberación sobre las políticas públicas. Por un lado, el autor subraya que en varias ocasiones ambos actores no sólo comparten

objetivos sino también valores lo que facilita la instrumentación del mando congresional. Incluso, la burocracia tiene como una obligación coordinar las acciones con las dependencias y ejercer con discrecionalidad aquellas políticas donde el legislativo no decidió según los plazos.

Por otro lado, los legisladores tienen el deber de intermediar entre administradores, distritos y electores; paralelamente, también proveen de los mecanismos necesarios para que las cortes federales revisen los actos de la administración.

En síntesis, desde este enfoque la administración es un actor que necesita reglas pero éstas no pueden sustraerse de su realidad organizacional, cultural, profesional y ética. Por ello, las reglas son el resultado de la interacción con el legislativo y no una imposición.

1.2.2 La administración pública como variable independiente

En contraste, el enfoque de la burocracia como un factor independiente pondera la ausencia de reglas que se sustraigan de la lógica operativa de la administración. Algunos teóricos de la administración pública han reforzado la tendencia a discutir el ejercicio de la discrecionalidad como un problema que deben resolver los propios burócratas. Davis (1969) señala que la discrecionalidad administrativa es más importante que las reglas.

Lipsky (1980) precisa que las decisiones de los burócratas, las rutinas que establecen y hasta sus intereses se convierten en políticas públicas. Para este autor, el estudio de las políticas corresponde a las oficinas y pasillos de las dependencias gubernamentales y no al pleno del congreso (p. xii). Desde esta visión, si los funcionarios de la burocracia hacen posible la política, entonces éstos debieran ser contemplados como legisladores. El autor considera que no hay ningún problema si las políticas reflejan los intereses de sus implementadores porque la ley y su realización son parte de un mismo proceso.

El mismo argumento es apoyado por Kelly (2004), para quien los administradores deben utilizar un juicio práctico en el momento de decidir cómo

habrá de efectuarse la norma. Así, “cuando el administrador ejecuta la ley de un modo específico, esa decisión es parte de la ley de los ciudadanos”. La discrecionalidad según Kelly hace que los burócratas no sean meros agentes, sino que adicione cualquier detalle lo que a menudo se justifica con el argumento de la eficiencia. (p. 47).

Pinkele (1985) es más categórico y enfatiza que “algunos pueden argumentar que lo que necesitamos son más reglas o un reforzamiento de ellas. Yo creo que no” (p. 7). En esta misma línea, Chapman (2000) considera que las decisiones que se toman en la democracia no deben ser reemplazadas por sistemas que incrementan el detalle de las reglas. Debido a que la administración pública se sitúa en un contexto no estático, los funcionarios deben adaptar y reconsiderar muchos temas conforme las demandas de la vida moderna (p. 229).

En la Nueva Gerencia Pública (NGP), los valores de la economía, eficiencia y competencia neutral son considerados como el eje de la administración pública. Ello hace que sea difícil reconciliarlos con los conceptos de representatividad, justicia distributiva y equidad. Desde la perspectiva de la NGP, la burocracia es evaluada a partir de ciertos indicadores de eficacia y eficiencia (Bresser Pereira, 1999: 27). La aplicación de este modelo ha traído como consecuencia que el control se realice con mayor frecuencia mediante resultados y no por el seguimiento a los procedimientos.

En estas discusiones uno de los ejes principales es la asociación entre toma de decisiones y discrecionalidad. Miskel (2001) considera que hay cuatro modelos básicos donde ambas se afectan:

- a) El modelo clásico. Se basa en decisiones que son completamente racionales, donde el propósito es maximizar las metas y los objetivos. Asume que el tomador de decisiones dispone de información completa. Por este motivo no deja mucho margen a la discrecionalidad pues sólo hay una decisión óptima. por la rigidez de sus supuestos, el modelo no opera den la realidad pues lo que priva es la asimetría.
- b) El modelo administrativo. A partir de la racionalidad limitada de Herbert Simon (1969) donde el logro de los objetivos no se guía por la lógica

- maximizante, sino por la satisfacción. El modelo apela a la realización de una serie de pasos que permitan: 1) reconocer y definir el problema, 2) analizar las dificultades posibles (a pesar de la incertidumbre), 3) establecer un criterio para una probable solución, 4) desarrollar una estrategia y un plan de acción. Cada uno de estos pasos debe continuarse luego de la evaluación de resultados. En este punto, las intuiciones son guías para la decisión y es justamente aquí donde se inserta la discrecionalidad en un sentido amplio.
- c) El modelo incremental. Ante la imposibilidad de que los problemas administrativos se solucionen en un sólo tiempo, el modelo supone que la solución debe usar la técnica de aproximaciones sucesivas. Esto significa que no hay una solución ideal con cada movimiento. Si éste tiene consecuencias inesperadas, en el siguiente modelo los decisores se deberán “corregir” el curso. Ello tiene una importante implicación: adecuar las decisiones es hacer uso de la discrecionalidad en un contexto altamente incierto.
 - d) El modelo mixto. Etzioni mezcla los modelos administrativo e incremental. Utiliza información parcial para emitir decisiones lo cual mantiene la discrecionalidad y, como consecuencia, facilita que los decisores consigan que la organización logre sus objetivos.
 - e) El modelo cesto. March y Olsen desarrollan este modelo para describir situaciones que a menudo ocurren al interior de las organizaciones en las que no hay un orden específico: a veces las soluciones preceden a los problemas y ello implica que el uso de la discrecionalidad queda sujeto al azar (p. 317-20).

En conclusión, la principal implicación que la perspectiva de la administración pública arroja sobre la relación entre el congreso y la burocracia tiene que ver con la creación de instituciones capaces de llevar a cabo el monitoreo externo. Si la evaluación está en función del desempeño real, el poder legislativo se ve

obligado a promover mecanismos de control externo orientado hacia el análisis del éxito o fracaso de las políticas.

1.3. La relación entre la burocracia y el congreso desde la teoría de la elección pública

A partir de la teoría de juegos, la teoría de la elección pública se ha concentrado en determinar el grado de discrecionalidad que las burocracias pueden ejercer en un contexto de elecciones limitadas (Bawn 1995; Calvert, McCubbins y Weingast 1989; Epstein y O'Halloran 1994, 1996, 1999; Martin 1997; McCubbins 1985; McCubbins y Page 1987; McNollGast 1987, 1989).

La discrecionalidad se explica como la habilidad de los administradores públicos para escoger entre un número finito de alternativas y decidir cómo las políticas deben implementarse (Rourke 1984:36). La constitución es el "tablero del juego" donde puede haber cooperación o conflicto. Ahí, según Shapiro (1984) las agencias administrativas son "legisladores suplementarios" (p. 176).

Como parte del proceso administrativo, la discrecionalidad es esencial para que la burocracia pueda desempeñar adecuadamente sus funciones. Sin embargo, entre los estudiosos del tema no hay una respuesta única que explique cómo el diseño constitucional y el diseño institucional determinan lo que debe o no ser sujeto por reglas.

En un trabajo conjunto Calvert, McCubbins y Weingast (1989) discuten que la manipulación de las reglas administrativas es apoyada por los políticos electos a efecto de evitar un dilema donde las agencias pueden desviarse de las preferencias de los políticos. Específicamente, los políticos eligen mecanismos del tipo *hardwire*, como un mecanismo *ex ante* que prevenga y restrinja su comportamiento. Esta hipótesis ha sido probada en distintos análisis, por ejemplo en el diseño de programas médicos (Balla 1998) o la contaminación del aire (Potoski 2000).

Las investigaciones demuestran que las reglas informales logran sustituir de manera exitosa a las reglas formales cuando los políticos restringen la toma de

decisiones de la burocracia, reduciendo con ello la discrecionalidad de las agencias (Hamilton y Schroeder 1994; Hamilton 1996).

La investigación también se ha concentrado en el análisis de la tensión entre el control político y la especialización de la burocracia (Bawn 1995; Epstein y O'Halloran 1994, 1996, 1999; Martin 1997). En estos trabajos, los legisladores delegan su autoridad sobre una política pública basándose en la experiencia y las ventajas de información. Sin embargo, el aprendizaje tiene una implicación posterior: una vez que se capitalizan los beneficios de la delegación, los asambleístas buscarán recuperar el control. Así, en un primer momento, se enfatiza la división del trabajo y la eficiencia en la fase de implementación. En un segundo momento, se fortalece la rendición de cuentas. La toma de decisiones está determinada por la complejidad técnica de la política en cuestión. Entre más compleja es la política, más probabilidad existe de que se produzca la delegación (Epstein y O'Halloran 1999).

En tanto más importante sea la política, el grado de discrecionalidad declinará. Además, entre más información obtengan los legisladores, menor será la capacidad que tengan los administradores para utilizar su *expertise* en su propio beneficio. Otros investigadores asumen que los políticos determinan los niveles de discrecionalidad, pero las agencias burocráticas son tratadas como un actor exógeno a la decisión, según ya lo referimos en el modelo burocrático.

Tales discusiones pueden ser agrupadas en dos enfoques que se clasifican según el criterio metodológico mediante el cual representan la relación entre congreso y burocracia.

1.3.1 El enfoque microeconómico

Hasta ahora hemos visto que los enfoques constitucional y administración pública asumen las relaciones entre el congreso y la burocracia como si se tratara de actores unitarios. Sin embargo, desde la elección pública se analiza el conjunto de instituciones (actores y reglas) que definen las opciones y resultados posibles de tal dicotomía.

Concretamente, el enfoque microeconómico se centra en las posibles instituciones que controlan a la burocracia. Los supuestos que sostienen dicho enfoque parten de la idea de los actores racionales, con preferencias definidas y auto-interesados. Entre los trabajos que recurren al análisis microeconómico, destaca el realizado por Terry Moe (1985), quien utilizó como análisis de caso el National Labor Relations Board (NLRB). Su principal argumento es que el poder legislativo, concretamente el presidente del congreso y la corte inciden en las preferencias de la burocracia. El desarrollo econométrico de su modelo presenta una perspectiva estilizada de cómo las instituciones tienen mayor poder que las agencias burocráticas.

Hamilton y Schroeder (1994), establecen que la burocracia produce sus propias reglas informales a través de guías, documentos y procedimientos para así restarle poder a las leyes formales. El trabajo de Mary Olson (1995, 1996) es significativo por la comparación teórica entre tres perspectivas contemporáneas. Olson recupera las teorías de la cooptación, el interés público y el control congresional frente al control de las agencias. Olson considera que se logra una mejor explicación sobre la definición de las reglas y la conducta de los agentes combinando el análisis microeconómico con distintas perspectivas teóricas. En sus conclusiones, Olson pugna por estudios que se basen en acciones regulatorias específicas.

Hammond y Knott (1996) también optan por proponer análisis intermedios. En primer lugar, los autores señalan que son insuficientes los trabajos que correlacionan los cambios en la preferencia de una institución con los cambios en la política de la burocracia. En segundo lugar, subrayan que para las instituciones es imposible controlar a las agencias sin la cooperación de otras agencias. En contraste, los autores consideran que los modelos deben incorporar las preferencias de otros actores. Desafortunadamente, ellos no llevan a cabo un ejercicio analítico con estas características, en el cual midan el poder de las instituciones y sus preferencias.

1.3.2 Los modelos espaciales

Esta línea de investigación ha tenido desarrollos más variados en la teoría de juegos. El enfoque parte del supuesto según el cual las preferencias de una política -definida de manera espacial- muestran que la discrecionalidad de la burocracia se produce incluso en la ausencia de asimetrías de información.

¿En ese contexto, cómo puede establecerse un sistema de control eficiente? La respuesta estaría en las sanciones. Una legislación que va en contra de las decisiones de la burocracia (interfiere sus procedimientos, recursos o facultades) es factible sólo si más de una de las instituciones están dispuestas a aplicar tales sanciones. Si N instituciones se necesitan para sancionar a una agencia burocrática, y cada una de ellas tiene preferencias de un solo pico (*single-peaked preferences*) en una dimensión espacial, el conjunto de opciones Pareto es $N - 1$ o menos. En estos resultados, la burocracia es libre de actuar porque cada cambio en la política mejora la posición de una institución. Como consecuencia, la institución ganadora estará renuente a sancionar a la agencia. En tanto los procedimientos legislativos sean más complicados, el modelo estará integrado por juegos de secuencia. El modelo debe tomar en cuenta instrumentos como el veto, la aprobación o la enmienda.

Esta es la discusión de Barry Weingast (1981), quien desarrolla un modelo espacial en una y dos dimensiones, en el que se explican las restricciones a las decisiones de la burocracia por vía de la regulación. A partir de tres ejemplos (telecomunicaciones, líneas aéreas y las armas nucleares) Weingast analiza cómo el diseño de una regulación se complica cuando intervienen distintos actores como un subcomité del Congreso; los grupos de interés que inciden tanto en las preferencias del subcomité, de las agencias gubernamentales e incluso del presidente.

En relación a la capacidad que tiene el Congreso en la implementación de mecanismos de vigilancia sobre la burocracia destaca el modelo propuesto por Weingast y Moran (1983).

En su análisis de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, los autores sostienen que las burocracias no siempre se desvían de las preferencias de los congresistas. Por el contrario, a través de este caso describen cómo el Senado y la Casa de Representantes tienen una alta capacidad de influencia en la selección de los casos donde el FCT promueve reformas. Si esto es así, entonces la tesis de la necesidad de instrumentar formas de control sobre las agencias pierde fuerza. En palabras de Weingast: "las instituciones del congreso juegan un importante papel en las decisiones de las agencias (...) pero no todo parlamento se encuentra interesado, sino los comités específicos" (1983: 793)

El trabajo de Weingast ha sido un detonante de los estudios cuantitativos del Congreso estadounidense desde la perspectiva de la elección pública y los modelos espaciales. En general, parten de la idea de que los comités pueden aceptar o rechazar las recomendaciones sobre una política pública sugerida por un actor con capacidad de agenda (*agenda setter*). En particular, Weingast supone que hay formas posibles de inducir el equilibrio por la vía de los comités. En años recientes, los investigadores han introducido nuevas variables y supuestos al modelo para observar que la tesis de Weingast no se cumple. Ferejohn y Shipan (1992) incorporan como actores de veto a los mecanismos de revisión administrativa del poder judicial o el veto presidencial respecto a las decisiones de las cámaras sobre cuestiones administrativas y judiciales. Ambos consideran que los comités juegan un papel dominante en el control a través de la redacción de estatutos muy específicos y detallados. Para los autores, éste es el único espacio donde los legisladores realmente tienen poder sobre las agencias. Mediante los estatutos se definen los criterios de implementación. De acuerdo con Shipan, el diseño de las políticas públicas es más transparente en cuanto a que los estatutos señalan a las agencias qué es exactamente lo que deben hacer. El control está en la calidad y claridad con la que se redacten los estatutos; el congreso fija los parámetros y la burocracia debe tomar decisiones con esos mismos parámetros. Aun cuando el proceso es mucho más complejo (porque muchas de las acciones del congreso se realizan a puerta cerrada).

Shipan (2004:35) señala que ésta es la forma más abierta y transparente en que los legisladores pueden influir en las agencias.

Esta literatura tiene como punto débil el requisito de que los agentes deben conocer la información sobre las preferencias de otros actores para que pueda darse una secuencia de juegos sucesivos. Por ejemplo, Epstein y O'Halloran (1995) integran el modelo especial y óptimo para demostrar cómo los grupos de interés y la burocracia tienen información completa sobre la política que más prefieren. El legislador tiene una preferencia específica. Cuando la burocracia propone una política, el congreso puede rechazarla o aprobarla, pero no optará por enmendarla. Su estrategia consiste en verificar la reacción de los grupos de interés y su electorado. Así, el legislador incrementa la información sobre las preferencias de los otros actores.

1.4. Implicaciones de los enfoques teóricos en el diseño de mecanismos de control de la burocracia

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

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

1.4.1. El enfoque constitucionalista

El constitucionalismo define los mecanismos de control entre legislativo y ejecutivo sobre la base de la teoría del equilibrio. Dependiendo del tipo de arreglo *presidencial* o *parlamentario*, se establecen los procedimientos. Hay

múltiples variantes y esquemas. Uno de los más parsimoniosos es el presentado por Shugart y Carey, quienes concentran los poderes constitucionales y analizan el poder presidencial en dos dimensiones. La primera se centra en los poderes legislativos, la segunda en los no legislativos. Su modelo captura el balance esencial entre ejecutivo y congreso de la siguiente forma (Véase Tabla 1.1).

TABLA 1.1. TIPOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL	
Poderes no legislativos	Poderes legislativos
Formación de gabinete	Veto
Censura	Poderes de fiscalización superior presupuestal
<i>Renuncia del gabinete</i>	Iniciativa (exclusividad)
<i>Disolución del gabinete</i>	
Shugart y Carey, 1999.	

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

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

Los comités son órganos especializados con una gran capacidad para influir en el diseño de políticas públicas, de hecho, tienen la posibilidad de construir su propia agenda. Asimismo, están facultados para imponer sanciones, hacer públicas resoluciones y emitir dictámenes que juzgan la acción de los funcionarios. Politólogos y juristas han prestado especial atención a los comités. Joseph LaPalombara señala que "si las legislaturas nacionales son actores significativos, los miembros de los comités concentran el poder" (1974: 311).

Los comités tienen un poder específico en la rendición de cuentas y en la fiscalización superior. El más común es el de audiencia, donde en sesión plenaria, los legisladores tienen la posibilidad de cuestionar, acusar, interpelar y sancionar al ejecutivo. De acuerdo con Riccardo Pelizzo y Rick Staphenurst (2004), los mecanismos de control pueden ser agrupados en dos

dimensiones. La primera de ellas se orienta a los instrumentos *ex ante*. Por ejemplo, las audiencias son mecanismos de esta naturaleza. En contraste, si el congreso decide actuar luego de que la política ha sido ya implementada, los instrumentos de control son *ex post*, como en el caso de los citatorios (p. 6-7).

La segunda dimensión define aquellos instrumentos que se establecen dentro o fuera del congreso, esto es, cuáles son internos o externos. Los citatorios, requerimientos, audiencias y auditorías realizadas por los comités y las comisiones corresponden a los mecanismos *in side*; los ombudsmen, auditores o contadores son *out side*. (p.8)

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

1.4.2. El enfoque administrativo

En un profundo análisis sobre las transformaciones de la burocracia, Barzelay (1992) sostiene que existe un nuevo paradigma denominado *post-burocracia*. Sus características principales enfatizan una serie de nuevos valores que están sustituyendo los cánones del modelo jerárquico-tradicional. La figura 1.2 resume estos nuevos atributos.

Este paradigma tiene en la Nueva Gestión Pública (NGP) a su mejor representante. Se basa en los criterios de la administración gerencial, lo cual implica que se intentan igualar los procedimientos organizativos de los sectores privados con los públicos. En ese sentido, la NGP busca sustituir todas aquellas prácticas del modelo clásico (un sistema altamente jerarquizado, excesos de reglas, etcétera), por un esquema de incentivos individuales que utiliza como principales mecanismo de control la evaluación por resultados y la ampliación o reducción del presupuesto.

Figura 1.2. Paradigmas de la burocracia

Burocrático

- Objetivo: interés público
- Honestidad y eficiencia
- Delegación específica de la autoridad para definir roles
- Control interno fuerte para evitar el desperdicio, fraude y abuso
- Aplicación de reglas y procedimientos de una manera uniforme
- Énfasis en roles y responsabilidades
- Separación entre pensar y hacer

Post-burocrático

- Objetivo: resultados conforme a valores
- Calidad y valores
- Servicio al cliente
- Empoderamiento: estimando
- Dos vías de comunicación con los clientes
- Flexibilidad
- Énfasis en la rendición de cuentas
- Incremento en la discrecionalidad de la autoridad
- Competencia
- Procesos continuos de mejora

En cuanto a la evaluación del desempeño se adoptan sistemas meritocráticos en los que se define un nivel óptimo de empleo, indicadores de eficiencia administrativa, protección de los derechos laborales de los empleados y se articulan procedimientos de recursos humanos flexibles y uniformes (Arellano y Klingner, 2004:16). Esta lógica de castigo-recompensa se aplica en el presupuesto: quien trabaja bien recibe más recursos y a la inversa.

En cuanto a la implementación de estas formas de control, Repetto (1998) señala que la NGP se caracteriza por el bajo grado de responsabilidad de los funcionarios respecto a la sociedad. La *accountability* se reduce a la medición de los resultados, por lo que el control de los procedimientos a través de la acción legislativa y/o judicial ven desdibujado su papel” (p.45).

Es importante señalar que en el nuevo paradigma, el control del legislativo disminuye y en cambio se favorecen mecanismo externos, más independientes del congreso.

A pesar de la flexibilidad en los procedimientos, los mecanismos de control siguen basándose en reglas, guías, manuales de procedimientos, estándares de desempeño dirigidos por criterios de eficiencia y eficacia. De hecho, la

implementación de normas de rendición de cuentas en muchas ocasiones es una imposición de actores externos a la burocracia.

Andrés G. Vinelli (1999) señala que los requisitos de rendición de cuentas y eficiencia, las demandas incrementales de mejoras, los cambios en los procesos de *responsiveness*, etcétera, hacen de las agencias burocráticas organizaciones más dinámicas.

Vinelli señala que la *responsiveness* es difícil de definir porque tiene ejes contradictorios o ambiguos; para algunos se deben promover más procedimientos administrativos, para otros, se debe aumentar el grado de libertad de los administradores. Así, para este autor la idea de incrementar el control con base en las reglas puede generar parálisis, mientras que la concesión irrestricta en el ejercicio de la discrecionalidad puede ser contraproducente.

En esa misma lógica, Kettl (2002:59) señala que desde la NGP, el control se dirige mediante los procedimientos indirectos –no jerárquicos- en tanto que:

- el gobierno se maneja por contratos,
- el balance entre contratos directos e indirectos ha cambiado significativamente y
- este cambio tiene implicaciones administrativas en cuanto a las capacidades que deben desarrollar los operadores.

Por ello, Kettl propone que un nuevo modelo de administración pública debe contemplar diez principios: 1) La jerarquía y la autoridad no pueden ser reemplazadas, pero deben ajustarse a la lógica de la transformación de la gobernanza. 2) Las redes articuladas de una manera jerárquica deben manejarse de un modo distinto. 3) Los administradores públicos necesitan confiar más en los procesos interpersonales e interorganizacionales como complementos y, a veces, sustitutos de la autoridad. 4) La información es el componente más básico y necesario en la transformación de la gobernanza. 5) El desempeño de la administración puede convertirse en una herramienta contra los *fuzzy boundaries*. 6) *La transparencia es la base de la legalidad y la confianza en las operaciones gubernamentales.* 7) El gobierno necesita invertir

en capital humano para que los trabajadores desarrollen las habilidades que la gobernanza solicita. 8) También se requieren nuevas estrategias para incluir la participación social en la administración pública. 9) La responsabilidad cívica se ha convertido en un trabajo entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. 10) Los estadounidenses exigen desarrollar nuevas estrategias constitucionales para manejar los conflictos.

1.4.3. El enfoque microeconómico

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

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

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

A partir de este dilema, McCubbins y Schwartz (1984) y McNollGast (1987, 1989) han clasificado los mecanismos de control del legislador-principal en dos categorías: "alarmas contra incendios" (*fire alarms*) y "patrullas policíacas" (*police patrols*).

El control se explica como un proceso de monitoreo por medio del cual "el principal se asegura que el agente cumple con sus preferencias en vez de

perseguir sus propios intereses” (McCubbins y Schwartz, 1984:168). De acuerdo con los autores, *fire alarms* es un mecanismo descentralizado, reactivo a indirecto. “El Congreso establece reglas y procedimientos que habilitan a los partidos (los clientes o víctimas de la agencia) para monitorear las prácticas del agente y señalar acciones inapropiadas” (p. 167). En cuanto a *police patrols*, lo definen como una vigilancia directa y centralizada – a través de los comités y staffs- mediante un conjunto de instrumentos jurídicos tales como la inspección, supervisión o auditoría.

Kenneth Shepsle (2003) refiere un tercer tipo de mecanismo denominado “extinguidor de fuego” (*fire-extinguisher*), donde la agencia es llevada a cuentas por una corte (p. 369).

En el caso de las alarmas contra incendio, los mecanismos se apoyan en actores externos, oficiales o grupos de interés que influyen en las decisiones de la burocracia sin la intervención directa de los legisladores. En contraste, las patrullas policíacas se sirven de monitores o auditores con preferencias similares. McNollgast ha puesto especial atención en el diseño de ambos mecanismos por la vía de las reglas y procedimientos formales. La intervención de los grupos de interés permite establecer mecanismos *ex ante* en la producción de las normas de la burocracia. En ese sentido, el autor señala que el problema de un diseño anterior establece reglas que son resultado de una coalición, la cual intentará establecer un orden normativo que sea estable en el largo plazo. Como resultado, si la futura legislatura tiene distintas preferencias, la posibilidad de que cambie el *status quo* se reduce significativamente.

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

policíacas, pero cuando la incertidumbre sobre el futuro se incrementa es posible que los congresistas prefieran los mecanismos de alarmas.

En un artículo posterior, Weingast (1984) indica que el Congreso prefiere éste control porque los costos de monitoreo se transfieren de grupos a individuos. Sin embargo, no todos los ciudadanos están organizados en grupos de interés y son incapaces de hacer que las alarmas funcionen.

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

Lupia and McCubbins (1994) modelaron ambos sistemas para conocer bajo qué condiciones cada uno es superior. Las alarmas contra incendio son más eficientes cuando las preferencias de los grupos de interés y los legisladores convergen. En contraste, el modelo de patrullas funciona bien con condiciones exactamente inversas.

Siguiendo los supuestos de McCubbins, Bawn (1997) construye un modelo donde prueba que los costos marginales del control son menores para los miembros de un comité con jurisdicción sobre las agencias que para cualquier otro miembro del congreso. Sin embargo, la autora concluye señalando que el control estatutario es un sistema alternativo de control, pero además es preferido por aquellos legisladores que no son parte de los comités encargados de manera específica de la vigilancia porque "permiten a las mayorías influir sobre la conducta de las agencias, pero también son una vía para que las mayorías limiten la formación de alianzas triangulares cuando se les delega el *policy-making* (p. 120).

En años recientes, se han propuesto modelos donde no hay uno, sino varios principales, como por ejemplo en el trabajo de Gailmard (2001) quien desarrolla una forma de auditoria en la cual los distintos principales deciden los niveles de control y supervisión. En sus conclusiones el autor señala que entre más principales existen, la burocracia tendrá mayor autonomía.

Desde una perspectiva institucional, Diermeier y Fedderson (1998) y Huber, Shipan and Pfahler (2001) también analizan el efecto que tienen las reglas cuando existen distintos principales. Diermeier y Fedderson analizan cómo el voto de confianza produce un efecto de cohesión en el voto legislativo. Por su parte, Huber, Shipan y Pfahler (2001) revisan las condiciones institucionales que determinan el grado de control estatutario de los legisladores sobre los funcionarios.

Dado el contexto institucional, presidencialismo *versus* parlamentarismo, *gobierno dividido versus gobierno unificado*, ellos sostienen que los legisladores pueden encontrar más o menos incentivos para desarrollar leyes de control a la burocracia. Huber Shipan y Pfahler muestran que la forma del contexto institucional (gobierno dividido, legislatura dividida, capacidad legislativa, instituciones alternas de control y poderes de veto) afecta la capacidad para restringir la discrecionalidad en los congresos estatales de la Unión Americana.

En sus conclusiones establecen que "los estatutos legislativos mostrarán claramente la naturaleza de las políticas públicas cuando: a) un miembro pivote de una legislatura mayoritaria tenga distintos intereses políticos, en comparación con aquel actor político que tenga mayor control sobre la implementación del proceso; b) la legislatura mayoritaria es capaz de pagar los costos de escribir una política en forma detallada; c) las mayorías de las dos cámaras en un sistema bicameral tienen preferencias similares; y d) el sistema político no permite que la legislatura mayoritaria descansa en factores no estatutarios que influyan en la implementación de las políticas. Más aún, nuestro análisis demuestra que estos factores explicativos juegan distintos roles en sistemas políticos diversos" (p. 23). Este modelo ha tenido buena acogida también en el análisis del congreso argentino (Oszlak y Folker, 1998; Eaton, 2003; Palanza: 2004).

En resumen, el enfoque macroeconómico pretende explicar de una manera formal —quizá con pretensiones de una teoría general— cómo las decisiones políticas son reflejo de las leyes (estatutos) aprobados por el congreso, firmadas por el presidente y deben ser obedecidas por la burocracia. Sin embargo, aun

cuando el modelo es abstracto, mantiene la posición realista de que las leyes no serán implementadas por decreto. A menos de que se establezcan procesos de monitoreo fácticos a la discrecionalidad de las agencias gubernamentales, el control no estará garantizado.

Conclusiones

De manera general, la teoría que se ha revisado en las tres secciones del capítulo tiene los siguientes puntos convergentes:

- El orden jurídico es medular para entender los poderes, deberes y límites del gobierno.
- El orden jurídico es el marco normativo mediante el cual las decisiones sobre la esfera pública deben garantizar condiciones de equidad y eficiencia.
- La ley es el centro del equilibrio de poderes.
- El orden jurídico es el primer espacio de negociación y acuerdo entre actores con preferencias distintas.
- El orden jurídico es el centro de las políticas públicas.
- El orden jurídico permite definir los procesos de toma de decisiones y tiene implicaciones directas sobre los valores constitucionales y la democracia.
- El orden jurídico hace posible el control.
- El orden jurídico restringe la discrecionalidad administrativa y sienta las bases para la rendición de cuentas.

En contraste, estos tres enfoques presentan las siguientes discrepancias:

- La discrecionalidad debe tener controles.

- Mediante las leyes o reglas de procedimiento, el congreso trata de maximizar su influencia forzando a que la burocracia acepte su interpretación.
- De *jure*, el diseño legal de los mecanismos de control es una facultad del Congreso, que no tiene garantías *de facto*.
- El tiempo de planeación y de permanencia es un factor relevante para el diseño de los mecanismos.

La discrecionalidad, la incertidumbre y la ineficiencia están presentes en la discusión de la administración pública y la teoría de la elección racional. La ley, el congreso y la administración involucran la posibilidad de mejorar el desempeño de los gobiernos democráticos. La ley es la parte más visible de esta relación; por ejemplo, las combinaciones institucionales, presidencial, *fire alarms* y nueva gestión pública están asociadas con un mayor grado de discrecionalidad, aunque ello no implica un menor desempeño.