

**Carrera de Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
UBA**

Seminario: "Reforma del Estado. Agendas de Reforma y Estrategias de Desarrollo"

Prof. Dora Orlansky

**Perspectivas analíticas sobre la administración pública.
Una recopilación bibliográfica**

Mariano Nino

Marzo 2006

Temas generales

- I. Relación entre el político y el burócrata. Dicotomía, negociación o unidad.
- II. Control sobre la administración pública. Contrastando distintas perspectivas analíticas y recetas.
- III. Diferentes formas institucionales de organización burocrática y la elección entre éstas. La perspectiva del *rational choice* sobre delegación por costos de transacción, "compromiso creíble" (*credible commitment*) y "desresponsabilización" (*blameshifting*).

Introducción

El presente artículo pretende introducir algunas de las problemáticas más importantes en torno al estudio de la administración pública, su relación con el poder político, las dificultades para que sus acciones sean mantenidas bajo control y su función en el marco de las sociedades modernas. El objetivo no es realizar un desarrollo exhaustivo de cada una de estas problemáticas, sobre las cuales se han escrito un sinnúmero de artículos. Por el contrario, se espera dejar planteados los elementos principales según la perspectiva de algunas de las corrientes teóricas más influyentes que sienten las bases de un debate y fomenten la profundización en el estudio de estos temas. Todo esto con la mira puesta en casos prácticos de la administración pública local.

Para empezar, se analizan las distintas perspectivas que intentan caracterizar la relación entre el burócrata y el político. Esta interacción entre dos actores políticos clave resulta fundamental para entender el proceso de decisión política e implementación, así como la distancia existente entre las preferencias políticas de los ciudadanos y el resultado final de las acciones de gobierno. También para concebir formas de organización y mecanismos de control político de las burocracias. Así, se detallan las dos concepciones más simples y comunes - dicotomía y unidad- para luego presentar algunos modelos que introducen mayor complejidad con el fin de abarcar al menos una parte de la variabilidad que caracteriza a este vínculo. Si bien lejos están estas tipologías de conseguir describir el universo de relaciones entre políticos y burócratas en la diversidad de países,

áreas y temas, su utilidad radica en la posibilidad de dar cierto orden a la complejidad empírica que caracteriza este tema.

En estrecha vinculación con esta cuestión se desprende el problema de cómo hacer para recuperar cierto control político sobre el accionar de las burocracias. En un contexto de crecimiento y mayor complejidad de las responsabilidades del estado, las burocracias adquieren cada vez más poder y resultan cada vez más difíciles de ser controladas por los líderes políticos, cada vez más alejados del quehacer cotidiano del gobierno. Así, distintas perspectivas teóricas aportaron sugerencias sobre los mecanismos que permitirían acercar el accionar de las burocracias a los intereses y deseos de los funcionarios políticos. En este sentido, se detallan las características del control jerárquico y el control por competencia, dos de los mecanismos más tradicionales y extendidos de control. Sin embargo, estos mecanismos son costosos e incompletos y además no son posibles de aplicar en muchas de las circunstancias que caracterizan a las distintas tareas ejercidas por la administración pública. Así, se presentan otras perspectivas no tradicionales tales como el control por "azar controlado", por mutualismo, por "alarmas de incendio", por procedimientos administrativos. Todos estos controles presentan determinadas ventajas pero también dificultades, ya que el control integral parece ser imposible. En este sentido, otros autores ponen el énfasis en la importancia que tienen los mecanismos de control internalizados de los funcionarios públicos (sentido del deber, ideales, profesionalismo) y de control ciudadano a cargo de una población alerta y activa en la demanda de *accountability*.

Por último, se indaga en algunos de los argumentos que explican el por qué de la delegación de autoridad por parte de los políticos electos a organismos autónomos y burocracias. Si delegar significa perder poder en la relación con los funcionarios públicos y sus posibilidades de ser controlados, cuáles son las causas que explican este accionar y qué dice esto acerca de las funciones de estos organismos. En este contexto se repasan los principales argumentos dados por la escuela teórica del *rational choice* en relación con este fenómeno. Las conclusiones que aquí se desarrollan implican un resultado paradójico que cuestiona, o al menos problematiza, los elementos que parecían firmes en el desarrollo de los temas anteriores.

En este sentido, suele ser un argumento común sostener que la discrecionalidad burocrática es perjudicial para la implementación de políticas públicas y para el sano funcionamiento democrático. Y en base a este argumento se proponen mayores controles políticos y ciudadanos sobre el ejercicio de las tareas de la administración pública. Sin embargo, ¿no cumple el aislamiento burocrático frente a las presiones de líderes políticos y de grupos de ciudadanos con alguna función? ¿Constituye la solución a los problemas de la administración pública la desintegración de las burocracias, aparato que en algún momento fue pensado como solución a estos mismos problemas? En lo que sigue se presentan los temas mencionados de manera tal de dejar planteados los elementos necesarios para estimular la discusión.

I. Relación entre el político y el burócrata. Dicotomía, negociación o unidad

Bibliografía analizada y citada:

- ❖ Aberbach, J. D., Putnam, R. D. y Rockman, B. A. (1981): Bureaucrats and Politicians in Western Democracies, Cambridge, Ma: Harvard UP, capítulo 1. (pp. 1-23)
- ❖ Dowding, K. (1995): The Civil Service

- ❖ Hood, C. (2000): ‘Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains’ International Public Management Journal 3: 1-22
- ❖ Page, E. (1992): Political Authority and Bureaucratic Power: A Comparative Analysis, Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, introducción, capítulos 8 y 9
- ❖ Peters, G. (1987): “Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making” en J- Lane JE (ed.), Bureaucracy and Public Choice, Londres: Sage (pp. 255-82)
- ❖ Weber, M. (1978): Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. Edited by G Roth and C Wittich. Berkeley: University of California Press. (Volume I, pp. 212-302 on Types of Legitimate Domination, Volume II, pp. 956-1005 on Bureaucracy, y Volume II, Appendix II, pp. 1381-1469 on Parliament and Government in a Reconstructed Germany).
- ❖ Wilson, W. (1887): “The Study of Administration” Political Science Quarterly, 2(2): 197-222

- La interacción entre el político y el burócrata resulta crucial para determinar la capacidad del gobierno para implementar políticas y también para el funcionamiento de una efectiva democracia. Esta relación es desde un principio problemática. Los políticos son electos para representar el interés público y pueden ser expulsados o no reelectos si no logran cumplir con esta misión. Sin embargo, necesitan delegar en la burocracia el quehacer cotidiano del gobierno. Los burócratas, a su vez, ganan poder por su experiencia y su contacto cotidiano con los distintos grupos de interés. También por la creciente burocratización del gobierno. ¿cómo se caracteriza en concreto esta relación? ¿cómo pueden los políticos encarar esta relación para recuperar parte de la autoridad y el control sobre las acciones de gobierno?
- La perspectiva tradicional concibió la relación como una dicotomía: el diseño y la toma de decisiones (*policy-making*), por un lado, y la administración, por otro. Esto es, los políticos deciden y los burócratas implementan. Esta era la visión de Wilson y el *tipo ideal burocrático* de Weber.
- El *tipo ideal burocrático* de **Weber** supone una burocracia detalladamente regulada por reglas, clara delineación de responsabilidades y jerarquías. También por un sistema de la función pública regido por el sistema de “mérito”, la prosecución de una carrera y ciertas conductas esperadas (i.e. administración desinteresada de reglas). De esta manera, los legisladores y funcionarios electos y designados por el poder ejecutivo tendrían control sobre los burócratas, quienes se restringen a la implementación de políticas de acuerdo a lo reglamentado en la norma. **Wilson**, por su parte, presentó la relación como la clásica dicotomía entre los políticos que deciden y los burócratas que implementan. ¿Qué elementos en la actualidad permiten pensar a la relación como tal? Así planteada ésta sería una relación aproblemática. Sin embargo, es claro que esta relación no funciona así, al menos en un estado puro.
- Ya el propio **Weber** había reconocido problemas con esta distinción en su época. El creciente poder de la burocracia lleva a los burócratas a tener mayor participación en las decisiones políticas (*policy-making*) de lo que había sido estipulado en la normativa, y por lo tanto a reducir el poder de los líderes políticos y a afectar las posibilidades de control democrático sobre el gobierno. Preocupado por este fenómeno, Weber consideraba un problema fundamental desarrollar mecanismos para mantener bajo control democrático a los

burócratas. Si bien éstos deben ser neutrales no lo son por 1) creciente habilidad y conocimiento sobre el tema; 2) al ganar los burócratas influencia sobre las decisiones políticas (*policy-making*) éstas pasan de estar regidas por procesos abiertos (i.e. en el Parlamento) a actividades cerradas, lo cual despierta la preocupación por posibles vinculaciones entre burócratas y empresarios y grupos de interés "por el costado". Resulta claro en todo sentido que la influencia del funcionario público va más allá de la mera implementación: participa en el proceso de toma de decisiones políticas (*policy-making*) y goza de cierta discreción en la implementación.

- La perspectiva del *rational choice* parte de una visión opuesta y la lleva al extremo de modelarla bajo los supuestos de la relación Principal-Agente. En ésta, el Principal (P) delega la autoridad sobre cierta política por motivos de tiempo, efectividad, habilidad pero pierde el control sobre ésta. Debido a que el Agente (A) (los burócratas) tienen por lógica intereses distintos a los políticos y no pueden ser mantenidos bajo control en todas sus actividades, aparecen problemas de *selección adversa* y *riesgo moral*, según la situación sea anterior o posterior a la firma del contrato. En este sentido, la *selección adversa* refiere a que el P no puede tener certeza sobre las cualidades de la persona que decide contratar para realizar la tarea y el *riesgo moral* a que, una vez firmado el contrato, A puede aprovechar su mayor caudal de información y la imposibilidad de ser constantemente controlado por P para perseguir su interés particular. Estos problemas resultan en las situaciones catalogadas como "incumplimiento del deber" (*shirking*) y "modificación en la orientación de la política" (*shifting*).

En un ejemplo de economía doméstica, el dueño de un hogar necesita hacer una nueva instalación eléctrica, para lo cual por razones de tiempo, habilidad y experiencia, decide contratar a un electricista. En este caso el dueño del hogar es el Principal (P) que delega la tarea sobre el electricista, o agente (A). Debido a su desconocimiento de la materia P debe establecer un contrato con A, en base a que A afirma tener una cierta experiencia y formación, pero sin posibilidades de confirmarlo. Este riesgo de estar seleccionando a una persona que no es la adecuada para realizar el trabajo es lo que la escuela de *rational choice* denomina como *selección adversa* en esta situación. Por otro lado, A afirma que realizará un trabajo de la mejor calidad, con cables de cobre recubierto y no de aluminio y cobrará en consecuencia. Sin embargo, debido a que P debe cumplir con otras tareas durante el día y que una vez realizada la instalación no tiene manera de confirmar si todo el cableado fue hecho con cables de cobre o no, no tiene manera de controlar la conducta del A. En este sentido, A tiene la posibilidad de realizar una instalación de menor calidad sin poder ser descubierto –al menos en el corto plazo– lo cual genera incentivos al incumplimiento del contrato o *riesgo moral*. Estas situaciones derivan en el *incumplimiento del deber* si por ejemplo A trabaja menos tiempo o con menor esfuerzo de lo comprometido o *modificación de la política* si en vez de colocar un tipo de cable coloca otro

Una manera de controlar a la burocracia, según esta escuela, es crear un sistema de incentivos económicos que alinee los intereses de los burócratas con los de los políticos. En el ejemplo sencillo de economía doméstica, la solución pasaría por diseñar un sistema de pagos en el que P le pague a A en parcelas a lo largo del tiempo sólo si la instalación eléctrica sigue funcionando adecuadamente. Teniendo en cuenta que el promedio de duración de un cableado de aluminio es de tres años mientras el de cobre es de doce, y que A cobrará un salario en relación al tiempo que la instalación funcione sin problemas, A tendrá incentivos por hacer un trabajo de calidad y, por ende, su interés coincidirá con el del P, esto es que la instalación funcione sin problemas por el mayor tiempo posible.

- Así, mientras el modelo dicotómico entiende al burócrata como un simple implementador de políticas, el modelo del *rational choice* lo supone un individuo egoísta que se aprovecha de la situación ventajosa que le provee la asimetría de información y la imposibilidad de ser constantemente controlado por los políticos.
- Otras perspectivas teóricas, en cambio, entienden que la relación sigue muchas pautas, dependiendo de distintos factores. Por lo tanto, consideran inadecuado concebir a la relación de una manera (dicotomía o conflicto) ya que ésta varía según los países y el momento histórico. Algunos autores construyeron modelos para entender los distintos tipos de interacción según ciertos patrones.
- Según **Page**, en la realidad, no existe un modelo de interacción tan extremo (mera implementación de políticas o egoístas fuera de control). Tanto los burócratas como los políticos tienen como mínimo cierto poder. Los burócratas por llevar a cabo las tareas cotidianas del gobierno y los políticos electos por diseñar el marco en el que las burocracias funcionan. Los burócratas tienen dos vías para influenciar la política que aparecen en grados variables según el país, distrito o área que se analice:
 1. grado de involucramiento en el proceso de decisión política (*policy-making*) (i.e. presentación de iniciativas)
 2. grado de discreción en la implementación de políticas
- Más específicamente, **Aberbach et al.** desarrollaron una tipología con cuatro imágenes de la relación según la contribución que los funcionarios públicos traen al proceso de decisión política (*policy-making*).
 1. Política/administración. Esta imagen refiere a la dicotomía clásica presentada por Wilson en la que el funcionario público se dedica a la mera implementación de la política.
 2. Datos/intereses. En esta imagen los burócratas también participan en el proceso de decisión política (*policy-making*) pero tienden a focalizarse en visiones asociadas con datos técnicos. Por el contrario, los políticos toman las decisiones amplias sobre los intereses que van a ser servidos.
 3. Energía/equilibrio. En este caso el político se ocupa de articular intereses y grupos amplios, difusos y desorganizados mientras que el burócrata se encarga de mediar con organizaciones, grupos de interés e intereses particulares.
 4. Híbrido puro. Aquí la distinción es mínima, ya que todos participan en el proceso y sus estilos, intereses y valores son indistintos.
- Según **Page** esta tipología ofrece pocas novedades, ya que estas características ya habían sido identificadas por Weber como elementos principales de las características del modelo burocrático de dominación. Él, en cambio, propone el estudio del liderazgo político como variable principal para entender la interacción (i.e. potencialidades y limitaciones para que un político pueda imponer sus ideas dentro de un sistema burocrático).
- **Guy Peters** también analiza la interacción como conflictiva o integradora, según distintos niveles, y presenta una tipología con cinco modelos de interacción.
 1. Vida de Pueblo (*Village Life*) (negociación) Aquí la integración entre los políticos y los burócratas se da por el propio proceso de socialización y reclutamiento. Ambos se dan cuenta que los beneficia trabajar juntos y avanzar en sus carreras, oponiéndose a interferencias externas. I.e. este es el caso del Departamento del Tesoro en el Reino Unido en donde tanto funcionarios como políticos tienen el mismo origen social, estudiaron en

las mismas universidades (Oxford y Cambridge), practican los mismos deportes, etc.

2. Modelo Funcional (negociación) Este es un modelo similar al anterior pero con la diferencia de que aquí la integración se da de manera vertical a lo largo de líneas temáticas o funciones. Aquí también las diferencias entre políticos y burócratas son mantenidas al interior. I.e. es común en EE.UU en donde el conocimiento especializado en ciertas áreas pone a los funcionarios en una buena posición para vencer a las elites políticas. Así, las redes temáticas que abarcan a funcionarios de distintas jerarquías suelen excluir a los líderes políticos de los procesos de decisión (por ejemplo, el caso de funcionarios públicos en alta tecnología o asuntos militares).
 3. Modelo adversarial (poder) Existe una competencia por el poder y el control sobre la política que puede ser pasiva y sin intención o activa e intencionada. I.e. suele ser el caso de la administración pública francesa en donde la formación especializada en el ENA (Escuela Nacional de Administración) tiende a separarlos de los líderes políticos y a concebirse como un grupo aparte.
 4. Modelo de estado administrativo (abdicación) El proceso es delegado en los burócratas por decisión del político.
 5. Formal-Legal (dirección) el proceso es dominado por el político y los burócratas se limitan a respetar ordenes y regulaciones. I.e. este suele ser el caso de la administración pública en Alemania en donde la formación en derecho de los funcionarios suele hacerlos más dispuestos a aceptar la concepción formalista de su rol.
- **Hood:** entiende la relación como distintas formas de negociación estratégica según el contexto institucional histórico específico. Así, explora la *diversidad de formas de negociación*, superando el modelo único del Principal-Agente.
 1. Casi síndico (*quasi trustee*) en este caso los funcionarios públicos obtienen un estatus de cuasi autonomía como parte de un orden constitucional, a cambio de la obligación de comportarse como regentes al servicio de los beneficiarios en vez de a los intereses representados coyunturalmente como resultado de una elección. I.e. el caso de los funcionarios de la Comisión Europea que tienen como objetivo la construcción de Europa, más que ser meros implementadores de decisiones del Consejo de Ministros.
 2. Schafferiano o modelo Westminster refiere a la relación típica del modelo Principal-Agente, donde se supone el agente debe seguir las ordenes del dirigente político en el poder de turno. I.e. modelo típico del "*civil service*" inglés o del "*yes, Minster*" ("*Sí, señor ministro*"), en el cual el funcionario se limita a obedecer las instrucciones del ministro o funcionario político.
 3. Autonomía los funcionarios obtienen autonomía a cambio de que se hagan responsables por sus errores. Esto supone un acto de delegación por parte de los representantes políticos. I.e. el caso de los bancos centrales independientes. Ver en tema III, el problema de la delegación.
 - Estos modelos resultan útiles para caracterizar la manera en que se vinculan los dirigentes políticos con los funcionarios públicos en las distintas situaciones, áreas y distritos. Si bien es difícil encontrar vínculos que se desarrollen de manera exacta como lo plantean estas tipologías, éstas sirven para lograr un mayor entendimiento de la complejidad que caracteriza al campo empírico. En efecto, han resultado útiles para entender la variabilidad en el grado y el tiempo con la que fueron implementadas las reformas "manageriales" de la administración pública en los países desarrollados desde mediados de los 1970s. Estas reformas supusieron cambios que incluyeron a) agencificación (o

descentralización), b) desregulación del personal, c) aumento de responsabilidades, d) evaluación de desempeño y calidad de los servicios. Si bien fueron implementadas con mayor celeridad y profundidad en los países anglosajones, finalmente también lo fueron en cierta medida en aquellos países que en un principio se mostraron más renuentes a aceptarlas.

- En el caso del Reino Unido, como resultado de los programas de reforma administrativa implementados por el gobierno Conservador de Thatcher y luego por el Nuevo Laborista de Blair, el 77% de los funcionarios públicos trabajaban en agencias descentralizadas en 1998. En este contexto, la dirección estratégica es establecida por los ministros y la autoridad sobre la política luego es delegada a las agencias. Una vez realizado esto, los ministros se retiran de los temas operativos y se dedican a monitorear y evaluar resultados y a pensar en futuras modificaciones. La implementación se da con una cierta autonomía por parte de los jefes de las agencias en un marco de contención caracterizado por una serie de objetivos y procedimientos de evaluación destinados a juzgar su grado de consecución. Esto ha significado la desarticulación de la relación típica entre político y burócrata que caracterizó al modelo inglés, en el cual el último se limitaba a acatar las órdenes del primero. Sin embargo, estos cambios también han variado en la práctica según el área. Así, en temas sensibles como la administración de prisiones ha habido mayor intervención de los ministros. Por otro lado, también la participación de las agencias en las decisiones políticas ha sido variable (**Dowding**).
- Brevemente, resulta claro que la interacción entre políticos y burócratas no puede ser entendida solamente a partir de modelos simplistas y extremistas. Existe una gran diversidad en la interacción según el país y el área, así como también hay variedad en las tendencias de cambio.

II. Control sobre la administración pública. Contrastando distintas perspectivas analíticas y recetas

Bibliografía analizada y citada:

- ❖ Dunsire, A. (1991): 'A Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector' en Kaufmann, F.X. (ed.) The Public Sector, Berlin, de Gruyter: 325-45.
- ❖ Hood, C. (1998): The Art of the State, Oxford: Clarendon, capítulo 3 y pp. 233-241.
- ❖ McCubbins, M.D., y T. Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarm", American Journal of Political Science 28: 167-179.
- ❖ McCubbins, M.D., Noll, R.G. y Weingast, B.R. (1987): 'Administrative Procedures as Instruments of Political Control' Journal of Law, Economics and Organization 3: 243-77.
- ❖ Peters, G. (2001): The Politics of Bureaucracy. London: Routledge, capítulo 8.
- ❖ Wilson, J.Q. (1989): Bureaucracy, New York, Basic Books, capítulo 9.

- En relación directa con el análisis de la interacción entre los políticos y la burocracia se desprende el problema del control. Los políticos son elegidos por la ciudadanía para representar sus intereses. Debido a que éstos luego delegan buena parte de la autoridad en la burocracia, el problema del control político sobre ésta toma una relevancia fundamental. Éste ha sido un tema de

preocupación por mucho tiempo ya que trata sobre la necesidad de que las políticas implementadas se condigan efectivamente con los intereses y las necesidades de los ciudadanos.

- Existen diferentes enfoques analíticos y metodologías para ejercer el control. Todos tienen aspectos positivos aunque ninguno puede asegurar un control integral. Esto no es posible en ninguna organización (ni pública, ni privada, ni grande, ni pequeña). Todos los enfoques coinciden en que el ejercicio del control es problemático, pero también en que hay cierto espacio para controlar. Esto es, el control de la burocracia es necesariamente incompleto pero no está fuera de control.
- Perspectivas tradicionales del problema (i.e. **Weber**) enfatizan el crecimiento inevitable del poder de la burocracia en las sociedades modernas y los problemas que este fenómeno genera para mantener sus actividades y desempeño bajo control. Son los burócratas los que tienen mayor habilidad y se relacionan con el día a día de la implementación de las políticas. Ellos conocen todos los detalles y además resulta imposible controlarlos a todos todo el tiempo. Este proceso es inevitablemente creciente debido al gradual aumento en el número de temas tratados por el gobierno y en su complejidad. Weber escribió sobre la relevancia que el liderazgo político tenía sobre la capacidad de mantener la implementación de políticas y el funcionamiento de las burocracias bajo las direcciones generales decididas por el o los políticos. En aquellos países y circunstancias en las que se generan dirigentes políticos de gran capacidad y liderazgo las posibilidades de que éstos puedan imponer su voluntad sobre las máquinas burocráticas es mucho mayor.
- La perspectiva del *rational choice* teoriza el problema de una manera más formal, entendiendo la relación entre el político y el burócrata bajo el contexto del modelo de Principal-Agente. Como ya se menciona en el tema I, este modelo entiende al político como el Principal (P) que delega la autoridad sobre la política en manos del burócrata, o Agente (A), con el objetivo de ganar tiempo, efectividad y aprovechar la mayor especialización y habilidad del A. Esto sin embargo trae problemas de control, debido a) a la asimetría de información; b) la existencia de intereses distintos; c) la imposibilidad de observar las conductas de todos los burócratas durante todo el tiempo. Los problemas son entendidos según la situación sea anterior o posterior a la firma del contrato: *selección adversa* y *riesgo moral* y concluyen en incumplimiento del deber (*shirking*) y modificación en la orientación de la política (*shifting*). En este contexto, esta escuela teórica entiende que la posibilidad de control pasa por generar incentivos que resulten en el alineamiento de intereses. Tal cual fue ilustrado en el caso del propietario de una casa que contrata a un electricista, la situación se repite en el caso de gran parte de las tareas en la administración pública. Por ejemplo, un asistente social atenderá mayor cantidad de casos y con mayor dedicación si esto es recompensado bajo un esquema en el que el salario se vincula con el desempeño. Lo mismo aplica a un cartero, un médico, un policía, o cualquier empleado público que provea cotidianamente bienes y servicios públicos. Ante un esquema de recompensas ligado al desempeño que sea eficiente, los intereses e incentivos de estos funcionarios deberían quedar alineados con los de su principal, esto es la dirigencia política o los ciudadanos según cual sea el caso.
- Ambas perspectivas demuestran que existen dificultades inherentes para el ejercicio del control. Sin embargo, también muestran la existencia de algunas posibilidades. Lo que sigue son algunas tipologías de técnicas de control desarrolladas por distintos autores.

- **Hood:** se basa en el enfoque de la teoría cultural que parte de que no existe una única receta, sino que las diferentes técnicas de control son más apropiadas según el contexto cultural e institucional en el que se implementan. En este sentido, las técnicas de control sólo pueden ser efectivas cuando están en sintonía con la motivación y los ideales de las personas que participan. E incluso aún cuando aplicadas en los contextos más propicios, todas las técnicas tienen tanto beneficios como dificultades. Así, Hood construye cuatro tipos genéricos de control, basados en tipos polares de organización administrativa. Según él, entender las dinámicas culturales es un punto de partida mucho más robusto que los modelos monoculturales y ahistóricos racionalistas de toma de decisiones.

		Grupo	
		+	-
Estructura	+	<p>Jerárquica (Tipo de organización, perspectiva sobre el mundo)</p> <p>Tipo mandón (doctrina)</p> <p><u>Vigilancia</u> (tipo de control)</p>	<p>Fatalista (Tipo de organización, perspectiva sobre el mundo)</p> <p>Tipo aleatorio (doctrina)</p> <p><u>Azar controlado</u> (tipo de control)</p>
	-	<p>Igualitaria (Tipo de organización, perspectiva sobre el mundo)</p> <p>Tipo asociativo (doctrina)</p> <p><u>Mutualismo</u> (tipo de control)</p>	<p>Individualista (Tipo de organización, perspectiva sobre el mundo)</p> <p>Tipo liberal (doctrina)</p> <p><u>Competencia</u> (tipo de control)</p>

- Vigilancia. Ésta es la técnica más adecuada en una organización jerárquica como la descrita por Weber en su *tipo ideal burocrático*. En ésta, la actividad es altamente regulada por reglas y controlada por un supervisor y las motivaciones e ideales individuales quedan ajustadas a este contexto.
 - Este es un tipo de control que puede ser interno o externo y que es muy común.
 - Problemas: la posibilidad de que el funcionario se apegue a las reglas sin preocuparse por que su tarea responda a los objetivos de la política y a las necesidades de la gente. El monitoreo es inexacto y muy caro. El castigo interno puede resultar políticamente muy costoso y por lo tanto evitado (i.e. un jefe de área puede preferir no dar a conocer una irregularidad que pueda desprestigiar a su área)
- Competencia. En un contexto individualista resulta una técnica adecuada de control. Promueve la competencia y hace que los productores de bienes y servicios públicos sean responsables directamente de los niveles de producción y de la satisfacción de los clientes, como sucede en una relación de mercado. Ésta es una técnica sugerida por el *rational choice* para alinear intereses entre el P y el A y por lo tanto eliminar los problemas que supone la delegación. El pago por desempeño es uno de los mecanismos más comunes.
 - Funciona casi automáticamente y supone menores preocupaciones que establecer estándares legales apropiados.
 - Premiar el buen desempeño es más efectivo que el castigo porque la carga de producir la prueba queda a cargo de la parte más informada. Esto es, el funcionario público debe probar su buen desempeño en vez de su jefe probar su incumplimiento de deberes.

- Muy común en las reformas del *New Public Management* desde los 1980s en muchos países desarrollados. I.e. en el Reino Unido a partir de la creación de agencias que tienen que cumplir con indicadores de desempeño.
- Problemas: requiere de un contexto en el que predomina el individualismo entre los funcionarios y no el corporativismo, mutualismo o amiguismo ya que si no podría suceder, por ejemplo, que un superior otorgue buenas calificaciones a todos los empleados de su área para beneficiarlos.
- Otro problema es que la acción de los funcionarios puede dirigirse al mero cumplimiento de metas de desempeño, descuidando sus consecuencias. I.e. es común en las agencias de empleo del Reino Unido que los funcionarios decidan delegar casos problemáticos a otros departamentos o funcionarios, ya que su salario está vinculado con el número de casos resueltos con éxito y la resolución de casos problemáticos lleva más tiempo que el de casos más sencillos. Algo similar sucedía con algunas delegaciones de la Policía Federal Argentina que en su afán por aumentar los números de detenciones y casos resueltos fueron descubiertas “armando” casos e inculcando personas inocentes que generalmente estaban en situación vulnerable, según lo detalló una investigación de un Fiscal Federal. Así, inmigrantes ilegales o personas sin techo, por ejemplo, eran convertidos en peligrosos asaltantes o narcotraficantes y espectacularmente atrapados *in fraganti* por los oficiales.
- Mutualidad. Requiere una fuerte cohesión dentro del grupo que promueva un control entre pares.
 - Sólo puede darse en un contexto muy particular de igualitarismo. Éste suele ser el caso, por ejemplo, de médicos en un hospital en el cual la cohesión profesional promueva el buen desempeño de todos, el cumplimiento de metas y la satisfacción de necesidades de los pacientes.
- Azar controlado. Está vinculado con una idea fatalista de la sociedad, opuesta a la idea igualitarista. Aquí, todo tipo de interacción cercana y de cooperación es inhibido. Los funcionarios y ciudadanos son invitados a “jugar a la ruleta”.
 - Para que funcione se requiere una amenaza creíble.
 - Es el caso de los inspectores de comercios en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a quienes se les asignan zonas a controlar por azar que van variando en cada período. Esto es así para evitar que los inspectores constituyan un vínculo cercano con determinados comerciantes.
- **J.Q. Wilson** identifica otros problemas con la forma tradicional de control jerárquica. Para que los jefes puedan controlar el trabajo de sus subordinados en búsqueda de cumplir con los objetivos de la organización, una serie de suposiciones necesitan ser satisfechas:
 - Los objetivos deben ser conocidos
 - El trabajo debe contribuir de manera directa a su cumplimiento
 - Los jefes deben tener poder suficiente como para producir la coordinación necesaria

Sin embargo, en la mayoría de los casos de la vida real estas suposiciones no son satisfechas. “En las organizaciones públicas los objetivos suelen ser desesperadamente vagos, las actividades tristemente inefectivas y los poderes extremadamente limitados”. Sin embargo, ¿cómo es que la mayoría de las cosas funcionan y las cosas se hacen? ¿Por qué los soldados luchan en una guerra y en cambio no se van corriendo? Se pregunta J.Q. Wilson. Él descrea del modelo del P-A y de la posibilidad de establecer mecanismos de incentivos, ya que éstos

también tienen el problema de suponer los elementos anteriormente mencionados.

Para él, dependiendo de la organización y de los niveles de "observabilidad" de "productos" (*outputs*) y "resultados" (*outcomes*) pueden desarrollarse distintas técnicas de control. En muchos casos, el objetivo de cumplir con una misión, entre otras compensaciones no materiales, juega un rol fundamental. Entre éstas menciona:

- el sentido de la obligación y de cumplir con una función
- el estatus que significa tener una posición importante en una organización que funciona bien y que cumple con sus objetivos
- beneficios asociacionales que resultan de formar parte de una organización (identidad, solidaridad, etc.)

Basados en los niveles de "observabilidad" de "productos" (*outputs*) y "resultados" (*outcomes*) crea una tipología de organizaciones. Al igual que Hood, **J.Q. Wilson** muestra que diferentes organizaciones requieren de diferentes mecanismos de control. Así, asigna diferentes mecanismos a cada tipología de organización. Sin embargo, enfatiza que debido a que en buena parte de las organizaciones públicas el trabajo realizado es de tal manera que resulta difícil establecer objetivos claros y medido en función de estos, constituye una tarea en estos casos crucial trabajar en la construcción de un sentido de la misión y una cultura contenedora.

		Outcomes	
		+	-
Outputs	+	Por Producción (Agencia impositiva, correo, entrega de beneficios de seguridad social)	Por Procedimientos (hospital, fuerzas armadas durante tiempos de paz)
	-	Artesanal (fuerzas armadas durante tiempos de guerra)	Arreglarse ("coping") (escuelas, policía, diplomacia)

- En relación con esta misma orientación, **Guy Peters** enfatiza aquellos mecanismos de control que él considera más eficientes por ser *ex ante* – previniendo que algo suceda en vez de detectándolo después- y económicos. Estos tienen que ver con 1) la internalización de valores por parte de los funcionarios públicos (importancia de cumplir con obligaciones de funcionario público, de satisfacer necesidades de los ciudadanos, de dar cuentas de sus acciones) y 2) la promoción de una población alerta y activa en la demanda de *accountability*. De esta manera considera fundamentales aquellos mecanismos como una educación adecuada, buenos salarios y beneficios, buen ambiente de trabajo que fomentan el buen desempeño de los burócratas y la internalización de valores positivos asociados con sus responsabilidades. También, mecanismos como el "gobierno abierto", audiencias públicas, etc. que fomenten la participación de la población.
- Otras posibilidades de control. Los mecanismos más comunes de control, control jerárquico y competencia, presentan dificultades importantes. Son caros e incompletos. En este sentido, **Dunsire** analiza la administración pública y las posibilidades de control desde la perspectiva de la cibernética, demostrando las limitaciones que tiene el control por vigilancia de arriba hacia abajo. Según esta perspectiva, para que este esquema sea efectivo, es necesario que cada funcionario sea vigilado de manera constante por otro funcionario de control. Esto es imposible. Por lo tanto, diferentes aspectos tienen que ser promovidos

que van más allá del control: entrenamiento, profesionalización, valores morales; así como mecanismos de gobierno abierto, publicidad, participación ciudadana. En este sentido, dos perspectivas han sido importantes para pensar mecanismos de control democráticos, innovadores, eficientes y baratos.

- **McCubbins y Schwartz** promueven las *alarmas de incendio*, lo cual supone fomentar que ciudadanos individuales y grupos de interés accedan a información detallada sobre la acción del gobierno y puedan cuestionar decisiones administrativas, llamando la atención de los legisladores y de los organismos de control, mediante la activación de mecanismos de alerta.
 - Ésta es una forma barata y eficiente de controlar
 - Sin embargo, depende del nivel de organización de la sociedad y tiene el problema de la desigual incidencia de los diferentes grupos de interés, ya que algunos están mucho más organizados que otros.
- **McNollGast** por su parte enfatiza la importancia y utilidad de los *Procedimientos administrativos* como instrumentos de control político, al afectar el ambiente institucional (la influencia relativa de los grupos de interés afectados) en el que las agencias toman las decisiones, limitando el espectro de posibilidades de decisiones políticas. El control está garantizado sin que los políticos asuman ningún costo e incluso sin que ni siquiera tengan que definir de antemano una preferencia política.

Al estructurar las reglas del juego para la agencia y la participación de los actores afectados por la política, este mecanismo busca crear un ambiente de toma de decisiones que reproduzca la circunstancia política que dio origen a la agencia. Así, los líderes políticos deciden “repartir las cartas” (*stack the deck*) de manera que favorezca a los grupos y a los intereses que influyeron en la construcción política de la agencia. Esto es, asignar de antemano las distintas capacidades de incidir sobre la implementación de la política.

Por ejemplo en el caso de la Agencia de Política Ambiental de EE.UU. (EPA) los políticos reconocieron que los funcionarios podrían llegar a querer ser más agresivos de lo determinado por el consenso político que en su momento formó la agencia. Para limitar esta posibilidad, los políticos reglamentaron la obligación para la agencia de tomar decisiones caso por caso, en vez de promulgar reglas generales que afectarían un amplio espectro de casos. Al tomar esta decisión, los políticos consideraron que los intereses empresarios se encuentran en una mejor posición para movilizarse en discusiones caso por caso que los grupos ambientalistas.

También se tiene en cuenta en esta técnica de control la reglamentación de mecanismos que fomentan la emancipación de nuevos intereses, subsidian ciertas representaciones, otorgan el control de la agenda a ciertos sectores, determinan qué actor debe cumplir con la carga de presentar la prueba, etc.

- En definitiva, diferentes mecanismos han sido pensados desde diferentes perspectivas teóricas. Todos tienen limitaciones y suponen costos. Sin embargo, la burocracia no ha estado fuera de control (por lo menos, en los países desarrollados). Teniendo en cuenta las circunstancias en las que funciona la administración pública es sorprendente que las cosas funcionen y que los funcionarios por lo general trabajen. En este sentido, los burócratas tienen preferencias (sentido del deber, ideales, interés por conformar las expectativas de los otros) así como también los receptores de los servicios tienen conocimiento sobre sus derechos y encuentran mecanismos de reclamo y

denuncia. Tal cual lo señalaba **Guy Peters**, fomentar estos mecanismos es la forma más eficiente y efectiva de promover el control de las burocracias.

III. Diferentes formas institucionales de organización burocrática y la elección entre éstas. La perspectiva del *rational choice* sobre delegación por costos de transacción, "compromiso creíble" (*credible commitment*) y "desresponsabilización" (*blameshifting*)

Bibliografía analizada y citada:

- ❖ Horn, M.J. (1995): The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector, Cambridge: Cambridge UP.
- ❖ Miller, G. (2000): 'Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies' Journal of Public Administration Research and Theory, 10: 289-327.
- ❖ North, D. (1981): Structure and Change in Economic History, New York: Norton.
- ❖ North, D. y Weingast, B. (1989): "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", Journal of Economic History 49(4): 803-32.
- ❖ Olson, M. (1965): The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of the Groups, Cambridge: Harvard UP.
- ❖ Thatcher, M. y A. Stone Sweet (2002): "Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions", West European Politics 25(1): 1-22.

- ¿Por qué motivos los políticos electos deciden delegar la autoridad en agencias autónomas –como el caso del banco central en materia de política monetaria- o mismo en las propias burocracias especializadas con mayor habilidad y experiencia? Éste constituye uno de los interrogantes principales en materia de organización burocrática.
- La perspectiva del *rational choice* teoriza la delegación de manera formal. Si un Principal (P), que originariamente tiene el control de la política, decide delegarla a un agente (A) es porque le es conveniente hacer eso, los beneficios superan a los costos. En este sentido, el P pierde la posibilidad de manipular la implementación de una política a favor de su beneficio particular a corto plazo, pero obtiene un beneficio de diferentes maneras:
 1. Resuelve el problema de "credibilidad del compromiso" (*credible commitment*). El gobernante sufre un problema de falta de credibilidad de su compromiso de mantener una cierta política, ya que siempre tiene incentivos de cambiar a último momento la política prometida con el objetivo de aumentar su beneficio a corto plazo. Esto termina siendo perjudicial para todos, incluyendo al gobernante, al crear un clima de incertidumbre y menor desarrollo económico.

Por ejemplo, en materia de política monetaria, el gobierno hace una promesa de mantener una determinada política de largo plazo (tasa de interés, emisión de dinero). Sin embargo, ésta no es creíble, ya que una vez que las decisiones de inversión ya están hechas por los ciudadanos en base a esas promesas, el gobierno tiene un incentivo de quebrar su promesa y manipular la política monetaria para crear bonanzas económicas de corto plazo, lo cual traería beneficios electorales. En este contexto, los actores económicos no confían en la promesa del gobierno y realizan menores inversiones. Para resolver este problema, el gobierno

decide delegar la autoridad sobre la política monetaria a una agencia autónoma con preferencias diferentes y con un horizonte de largo plazo. Esto hace que la promesa de mantener una política monetaria de largo plazo se vuelva más creíble.

Desde esta perspectiva, "atar las manos" de los políticos y pasar la autoridad de la política monetaria a un grupo de actores con horizontes de acción de largo plazo mejora el contexto de inversión, confianza en la economía, baja el costo de endeudamiento de los gobiernos y del sector privado y mejora el desempeño macroeconómico. También, la delegación de responsabilidades en el aparato burocrático dentro de los estados modernos puede ser entendida desde esta perspectiva, como se analizará más adelante.

2. Habilidad (*expertise*). La eficiencia de la política aumenta ya que un cuerpo especializado tiene mayor habilidad, formación, y acceso a la información específica.
 3. "Desresponsabilización" (*blame shifting*). En áreas políticas problemáticas como la de la política monetaria, la delegación de autoridad también es atractiva para los políticos ya que pueden pasar la culpa a los funcionarios cuando las cosas salen mal, a la vez que "hacer trampa" y mostrarse como responsables cuando las decisiones son acertadas y tienen resultados claramente favorables.
- Desde la perspectiva de este marco teórico formal del P-A, existe un "trade off" entre los problemas de delegación (la proporción de la producción del agente que se aleja de las preferencias del principal) y los beneficios de la delegación. Por este motivo, el Principal no puede imponer demasiados controles *ex post* sobre la agencia, ya que esto debilitaría el propósito mismo de la delegación (**Thatcher y Stone Sweet**).
 - Según **Miller**, en un trabajo llamado "*Compromiso creíble y eficiencia en el diseño de las agencias públicas*" el aparato burocrático de los estados modernos cumple con este rol fundamental para asegurar la eficiente provisión de bienes públicos: cohibir de manera creíble al gobernante en su afán de buscar su beneficio privado. Su argumento se basa en los axiomas del *rational choice* y de los costos de transacción y paradójicamente llega a resultados opuestos. Los problemas que supone la delegación en el modelo P-A no se solucionan con generar incentivos que alinean las preferencias, sino todo lo contrario: con mayor burocratización y aislamiento de las burocracias. Poner a la burocracia por encima de la política fue la solución encontrada por la tradición "reformista progresista", que consolidó las burocracias modernas en los países desarrollados a comienzos del siglo anterior, y ésta sigue siendo la respuesta adecuada.

Su argumento parte de la noción de que no existe ningún sistema que pueda perfectamente reconciliar los intereses privados y conflictivos de los distintos individuos en una organización social. En algún lugar en toda organización social alguno de los miembros tiene incentivos para tomar acciones que favorecen su interés particular en detrimento de la eficiencia de la organización. Este riesgo de actuar en beneficio de un interés particular pero en perjuicio de la eficiencia social puede ser relocalizado pero nunca eliminado. Así, se vive en un mundo de segundas mejores alternativas. En este contexto, la burocracia, a pesar de sus defectos, ha demostrado ser la segunda mejor alternativa. Por eso, su expansión por todo el mundo y su permanencia en el tiempo.

En el contexto de una empresa en el sector privado, el interés del propietario resulta en si mismo una amenaza para la eficiencia de la firma. En este sentido, el dueño de la empresa podría implementar un sistema de incentivos según el cual se determina un nivel de producción de la empresa (eficiente según la fórmula de producción individual) y en caso de no alcanzarse este nivel nadie cobraría. Así, todos los empleados se verían obligados a trabajar al máximo de sus posibilidades para poder cobrar. Este mecanismo de incentivos tiene la ventaja de no requerir la identificación del "vago" a la vez que asegura un determinado nivel de producción y beneficio residual para el propietario.

Sin embargo, según Miller, este mecanismo no sería suficiente. El interés del propietario por maximizar el residual inevitablemente lo llevará a buscar maneras de debilitar la eficiencia de la firma, si llegara a tener la oportunidad. En este contexto, los empleados no querrán dar su mayor esfuerzo sabiendo que el dueño puede no respetar el contrato (i.e. puede coimear a un empleado para que produzca menos de lo esperado y así quedarse con todo el beneficio). Por lo tanto, el problema en una organización social no es el de encontrar un sistema de incentivos eficiente, sino encontrar un sistema de incentivos eficiente que genere confianza entre los miembros de que no sea subvertido por el dueño del residual.

Este problema se denomina de "compromiso creíble" (*credible commitment*). En efecto, la única acción positiva que puede tomar el dueño para promover la eficiencia de su empresa es auto limitar su capacidad de tomar decisiones con anterioridad a que comience el proceso productivo. Separar al dueño de la administración no es suficiente sino que también hay que hacerlo impotente. Y una de las maneras más efectivas de hacer esto es delegando su autoridad a alguien cuyas preferencias son conocidas y diferentes a las de la maximización de la ganancia (y, por ende, diferentes a la del propietario). Así, aparece la figura del "manager" en la administración de empresas modernas. Aquí, el manager (o agente) resulta útil en tanto tiene intereses diferentes a los del propietario (o principal). Esta perspectiva sobre el agente contrasta agudamente con lo supuesto en la teoría del "principal-agente" (P-A), que insiste en que el problema central es alinear las preferencias del agente con las del principal mediante un sistema de incentivos adecuado.

Para ilustrar esta situación Miller da el ejemplo de un padre rico que, preocupado por la posibilidad de que secuestren a su hijo, pone todo su dinero en ahorros inamovibles -o a cargo de otra persona o agente con intereses distintos al suyo. De esta manera, desincentiva a los secuestradores a secuestrar a su hijo ya que el hombre no podrá tener acceso a sus ahorros que desde ese momento están en manos de un agente con otros intereses. Por más que en la circunstancia de un secuestro el interés del padre sea el de salvar la vida de su hijo, la autoridad sobre el dinero ha sido ahora delegada a otro actor con intereses distintos. Sus manos han sido "atadas" con anterioridad a cualquier acontecimiento y esta acción debería inhibir a los secuestradores de elegir a su hijo como objetivo.

En el caso de la empresa el problema pasa a ser cómo hacer que los intereses del administrador difieran de los del propietario. Esto es, que el interés privado del propietario de maximizar ganancias a corto plazo sea cohibido. Si esto no ocurriera, ¿qué empleado invertiría tiempo y esfuerzo en capacitarse en conocimientos específicos de la empresa? o ¿qué proveedor invertiría en mejorar la calidad de sus productos? Estas acciones no tendrían sentido si un propietario pudiera escaparse con lo recaudado luego de un período de producción, sin pagar a empleados ni proveedores. Resulta de

interés para el propietario, por lo tanto, resolver este problema de "compromiso creíble" que no se soluciona con muestras de buenas intenciones, sino que requiere mecanismos concretos.

Una solución encontrada en el sector privado fue contratar "managers" cuyos salarios no tuvieran relación con las ganancias a corto plazo, sino con la antigüedad y el cargo en la empresa, y por lo tanto, con el desempeño a largo plazo de la firma. Esto permitió que los empleados confiaran e invirtieran esfuerzos y así la empresa pudiera actuar eficientemente. ¿Pero qué impide que los "managers" actúen en su interés propio estafando propietarios y empleados, quedándose con buena parte del beneficio? Este problema ilustra el delicado balance de poderes al interior de una firma. El dueño debe estar cohibido de participar en las decisiones cotidianas, pero su presencia debe ser sentida por los "managers" como un control constitucional, para impedir que los "managers" se conviertan en los dueños de facto y se apropien del beneficio residual. Proprietarios y "managers" deben actuar como controladores mutuos, *a la manera Madisoniana*. También los empleados. Esta separación de poderes impide que una coalición de actores pueda tomar decisiones unilaterales que puedan dañar al resto. Esta capacidad de bloqueo mutuo da a los actores económicos la seguridad necesaria para realizar inversiones riesgosas con cierta seguridad de que los beneficios no sean expropiados. Al bloquear la acción unilateral, la separación de poderes obliga a la negociación multilateral.

- Compromiso creíble en el estado: "atando las manos del Rey". Estos resultados presentados por Miller son fácilmente aplicables al contexto de la producción de bienes y servicios públicos por parte del estado. Para evitar que los gobernantes maximicen su beneficio residual, afectando la eficiencia, se deben crear derechos de propiedad cuyo respeto esté garantizado por la separación efectiva de poderes. Ninguno de los poderes debe tener capacidad de acción unilateral.

Según **North**, en todas las sociedades hay una persistente tensión entre la estructura de propiedad que maximiza la ganancia de quién está a cargo de la gestión del gobierno y su grupo (la elite gobernante) y un sistema eficiente que reduzca los costos de transacción y promueva el desarrollo económico. Esta dicotomía fundamental es la causa madre del fracaso de las sociedades en experimentar un crecimiento económico sostenido. ¿Por qué el interés privado de los gobernantes tiene que sistemáticamente debilitar el avance económico de los estados que gobiernan? La razón es la inconsistencia lógica entre el interés privado de los gobernantes y la eficiencia social. Sólo a través de cohibir creíblemente al estado y a sus agentes burocráticos de la búsqueda de las ganancias residuales generadas por las acciones estatales que es posible el crecimiento económico eficiente.

En este sentido, **North y Weingast** realizaron un estudio sobre la "Revolución Gloriosa" en el siglo XVII en el Reino Unido que restringió el poder de la monarquía de los Estuardos, consolidó la separación de poderes e implantó mecanismos de controles judiciales y parlamentarios. Según su argumento, fueron estos cambios institucionales los que fomentaron las inversiones, redujeron los costos de endeudamiento del estado y permitieron el boom económico que significó la Revolución Industrial.

El rol de la burocracia también puede ser entendido en estos términos, según **Miller**. Si bien originariamente ésta sirvió como aparato de extracción de la ganancia para el dictador y la corrupción a su interior constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico de los estados autoritarios, esto es diferente en los estados modernos. La maquina burocrática del estado moderno, al estilo weberiano, ha sido creada para proveer un mecanismo de

compromiso creíble, uno que pueda aumentar –y de hecho lo ha logrado- el desempeño económico de los estados democráticos. En este sentido, en el contexto de una democracia resulta beneficioso para la sociedad y sus ciudadanos elegir y entrenar un cuerpo de burócratas profesionales con preferencias distintas a las suyas y a las de sus gobernantes y otorgarles un cierto grado de discrecionalidad. Esta discrecionalidad en el ejercicio del deber público se fundamenta y refuerza en un mito y una ideología: la dicotomía entre el político y el administrador y la ideología protectora de la neutralidad y competencia profesional del empleado público. La conjunción de estos elementos limita de manera creíble la intromisión de los gobernantes y de los ciudadanos particulares en los quehaceres cotidianos de la administración pública.

En este caso, la separación entre la propiedad y la administración se entiende en el sentido que los burócratas de una agencia no trabajan para dividirse el beneficio de su actividad (la provisión de un servicio o bien) sino por un salario. Los dueños y quienes se quedan con el beneficio son, en este caso, los ciudadanos quienes debido a los problemas para organizarse que afectan a la mayor parte de los grupos sociales, tal cual lo marcaba ya en 1965 Mancur **Olson**, se mantienen relativamente pasivos, limitados por su gran número, diversidad y otras preocupaciones que los afecta (ver *Lógica de la Acción Colectiva* para mayor desarrollo sobre las dificultades que enfrenta la acción colectiva en las sociedades modernas). En efecto, más allá de que los ciudadanos tengan sus intereses representados en el Congreso, las políticas que resultan del proceso de debate y negociación parlamentaria suelen consistir en lineamientos y objetivos generales que luego deben ser especificadas con mayor detalle en resoluciones administrativas y en decisiones cotidianas de implementación por parte de la agencia. La incidencia de los ciudadanos, dueños de la política, queda así limitada ante la discrecionalidad de la administración.

Sin embargo, tal cual acontece en el sector privado, la separación entre la propiedad y la administración no son suficientes para asegurar la eficiencia. Siempre existe la tentación por parte del burócrata de abusar de su poder y espacio de discreción para satisfacer sus intereses personales. También, otros intereses por fuera de la organización pueden intrrometerse en la búsqueda de beneficios particulares (i.e. proveedores procuran contratos ventajosos; políticos desean compensar a sus seguidores con cargos públicos). En este sentido, las reformas administrativas realizadas por la tradición “reformista progresista” que hace más de un siglo consolidaron las estructuras y normas de funcionamiento de las burocracias modernas, tenían como objetivo aislar estos intereses y así generar un compromiso creíble. Los agentes públicos están simultáneamente limitados y atrincherados en sus posiciones por limitaciones legales, políticas y por el poder del profesionalismo.

El “civil service” en sí (tal cual el nombre que adquiere la carrera del funcionario público en los países anglosajones), constituye el mejor ejemplo de dicho aislamiento, proveyendo un enorme y beneficioso escudo que protege las decisiones de la burocracia de las presiones políticas cotidianas. Los empleados no entran por “patronazgo” sino por “mérito” y su salario es diferido (no está relacionado con su productividad marginal al comienzo de sus carreras, sino por realizar un compromiso con la organización y se implementa mediante ascensos, aumentos de salario, planes muy convenientes de retiro). El ingreso por mérito supone el aislamiento de intereses externos y el salario diferido incentivos muy altos para ser honesto, ya que no serlo constituye una de las únicas causas posibles de despido. También genera un mecanismo de

aislamiento ante presiones de legisladores (i.e. no pueden ser despedidos ni sus salarios rebajados por decisión de algunos legisladores).

Teniendo en cuenta que la legislación es producto de procesos democráticos caracterizados por mecanismos de equilibrio y control y el lobby a las burocracias la representación de intereses particulares, es claro el beneficio de aislar a la burocracia de presiones políticas que pueden venir "de costado" y de manera informal, que generalmente pretenden alterar la intención de la legislación original. La sociedad, por lo tanto, se beneficia de aquellas protecciones institucionales que proveen cierto nivel de encasillamiento burocrático y otorgan a los burócratas la perspectiva de una carrera de largo plazo con muchos beneficios sobre el final de la carrera.

- En concreto, ¿cuáles son las limitaciones que retienen a los administradores públicos de utilizar su aislamiento burocrático para fines meramente personales? En primer lugar, aquellos elementos que Weber englobó en su tipo ideal burocrático. O sea, la creación de procedimientos operativos estándares y rutinas burocráticas que sirven para comprometer al estado a aplicar la política original. Estos no sólo protegen la intención original democrática de la política frente a la posibilidad de corrupción y desvirtuación por parte de los burócratas, sino que también permiten a los burócratas proteger esta misma intención inicial de presiones políticas "de costado".

En segundo lugar, el ingreso por mérito ya que al ingresar como resultado de un concurso y no por patronazgo, el funcionario no le debe favores a ningún sector o actor político, lo cual ayuda al aislamiento ante presiones de estos sectores.

En tercer lugar, el salario diferido en el que juega un papel fundamental el ascenso por tiempo en la organización y los planes sumamente convenientes de retiro, los cuales suponen incentivos fuertes para mantener una conducta honesta a lo largo de la trayectoria. Esto es así ya que, en el contexto de funcionamiento de la administración pública, ser identificado en un caso de corrupción o de haber sacado ventaja de su posición de poder para beneficio personal constituyen prácticamente los únicos causales para la expulsión y así la pérdida de los beneficios que esperan al funcionario al final de su carrera.

Por último, el profesionalismo también constituye una importante limitación a los empleados públicos. Mientras las limitaciones formales y legales sobre la discreción burocrática son significativas, no pueden ser completas. Un tipo importante de responsabilidad lo constituye aquel control "interno" que supone que el agente siga los estándares e ideales marcados por su profesión. Haber sido formado en una profesión supone la internalización de ciertos valores y una "ética" profesional, pero también el control de la siempre presente mirada del resto de los miembros de la profesión. Estos factores sirven para aislar a los burócratas de presiones políticas y para dar cierta estabilidad y resguardo a las políticas frente a los cambios coyunturales en la legislatura y entre los grupos de interés (i.e. el ideal que existe detrás de construir autopistas seguras, encontrar la cura contra el HIV, implementar políticas que reduzcan el hambre y la indigencia, etc.).

- El artículo de **Miller** resulta valioso porque analiza los problemas surgidos por la delegación de autoridad desde la perspectiva del *rational choice* pero llegando a conclusiones opuestas a las del modelo del Principal-Agente, el esquema preferido por esta escuela. El artículo argumenta que la teoría del P-A es inadecuada para el estudio de las agencias públicas. Su solución supone resultados subóptimos, ya que implica mecanismos que reparten beneficios

entre los agentes cuando lo necesario son mecanismos que separen a los actores que producen beneficios activamente de aquellos que los reciben. Desde esta perspectiva, el Principal (el gobernante o los ciudadanos) debe ser impedido de participar en la administración de las actividades productivas a cargo del Agente. En este sentido, el modelo burocrático no es el problema –tal cual lo concibe la teoría del P-A- sino la solución.

En definitiva, según Miller, para ser eficientes los gobiernos deben desarrollar balances y controles constitucionales que limiten en vez de promover los controles externos sobre las burocracias. La creación del "servicio civil" y otras protecciones generan incentivos que dan a los administradores públicos un horizonte de largo plazo que resulta fundamental, por ejemplo, para promover el desarrollo del capital humano que es vital para el éxito de las burocracias en la era de la información. Esta perspectiva, paradójicamente, se contradice con las ideas de control social, gobierno "abierto" y alarmas de incendio prescriptas por autores como **Dunsire, Guy Peters y McCubbins y Schwartz** en referencia a mecanismos de control sobre las burocracias. Esto es una muestra de lo controvertido y diverso que resulta el análisis de los distintos aspectos de la administración pública.

Conclusión

Si algo quedó claro a lo largo del artículo es la complejidad, variabilidad e importancia que caracteriza a la relación entre los políticos y las burocracias. La delegación de tareas por parte de los políticos a los funcionarios públicos ha sido originariamente voluntaria pero sin embargo ha tenido consecuencias diferentes según el área, distrito y circunstancia. Así, es posible encontrar interacciones en donde la relación es algo más similar al modelo dicotómico de Wilson y Weber, según el cual el burócrata se limita a la implementación de políticas, o casos en los que el burócrata se desempeña fuera de la órbita del control político y puede llegar a tomar decisiones en función de su interés particular, situación concebida por la escuela de *rational choice*. También se dan relaciones con otras características, tal cual fueron esquematizadas en las distintas tipologías presentadas en la primera parte del trabajo.

En efecto, dentro de la administración pública argentina puede pensarse una enorme diversidad de interacciones entre funcionarios públicos y burócratas con consecuencias sumamente distintas para la implementación de políticas públicas. Por ejemplo, resultan diferentes la vinculación entre el Ministro de Educación, los directores de escuela y los maestros; la relación entre el Secretario de la Tercera Edad y los funcionarios de la ANSeS; la interacción entre el Ministro del Interior y empleados de la Dirección Nacional de Migraciones; el lazo entre el Secretario de Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires y los recolectores de residuos de alguna de las empresas concesionarias. Los espacios de discreción y posibilidades de intervenir en las decisiones políticas por parte de los funcionarios son sumamente diferentes en los distintos casos. También los posibles mecanismos de control a ser implementados. I.e. un funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones suele tener espacios de discreción mucho mayores para decidir sobre la resolución de una aplicación de radicación de un migrante pobre y sin adecuado asesoramiento legal que un funcionario de la ANSeS que evalúa un pedido de jubilación, generalmente regido por una regulación mucho más detallada y objetiva y presentada por una persona con mejor apoyo legal. Y por supuesto, este funcionario de la DNM también tiene mucho más libertad para decidir sus acciones que un recolector de residuos contratado por una empresa concesionaria, cuyas tareas están sumamente delimitadas y controladas.

De esta manera esforzarse en pensar soluciones integrales o "mágicas" para resolver los problemas de la administración pública resulta una tarea infructuosa. Diferentes formas organizativas o mecanismos de control pueden resultar adecuados en algunos casos mientras que en otras circunstancias las soluciones requeridas sean otras. Así, un mecanismo de incentivos que fomente la competencia entre empleados públicos puede llegar a ser efectivo en ciertos casos, en tanto aumente la productividad y el nivel de satisfacción de los beneficiarios de los servicios, pero puede ser trágico en otros. De igual manera, el control jerárquico puede dar previsibilidad y justeza a la implementación de políticas –ajenas a presiones políticas y de grupos de interés- pero también puede llevar a la ineficacia absoluta, según cual sea la circunstancia. También, paradójicamente, los mecanismos de control ciudadanos pueden ser sumamente interesantes y adecuados en algunos casos pero inadecuados en otros. Por ejemplo, ¿tiene razón de ser un mecanismo de presupuesto participativo en el cual participe una proporción ínfima de la población?

En este sentido, los argumentos de Miller son provechosos en tanto cuestionan algunas ideas que suelen ser concebidas como máximas, en base a la aplicación de los mismos axiomas. Simplificando sus argumentos, puede decirse que no es cierto que la burocracia (bien entendida, por supuesto) sea siempre perjudicial y que la discrecionalidad burocrática deba, en todos los casos, ser recortada por una mayor incidencia política y un mayor control ciudadano. De hecho el sistema burocrático fue establecido con propósitos nobles y todavía se mantiene como forma predominante de organización de la administración pública a lo largo del mundo. En el caso de Argentina, por ejemplo, podría pensarse que muchas veces resulta más conveniente orientar los esfuerzos para lograr que el sistema burocrático funcione correctamente -a partir de nombramientos por concurso público de profesionales, establecimiento de procedimientos claros para el ejercicio de las tareas, contratación "en blanco" con salarios adecuados y planes de retiro atractivos- que para realizar cambios integrales en la organización.

En definitiva, debe pensarse a la burocracia como un elemento más, pero valioso, en el desarrollo de un sistema de balances y controles constitucionales que limiten las posibilidades de acción unilateral y resguarden la separación de poderes. Con un horizonte de largo plazo y aislados de presiones externas, pero a la vez atrincherados por restricciones normativas y profesionales, los burócratas son actores muy útiles a lo hora de producir bienes y servicios adecuados que respondan a las necesidades de los ciudadanos. Esto es así a pesar de que en muchas circunstancias este tipo de organización productiva resulte inefectivo. Sin duda, uno de los mayores desafíos en el estudio de la administración pública es identificar aquellos tipos de organización de las agencias públicas, los vínculos entablados con el sector político, y los mecanismos de control que permitan el mejor cumplimiento posible de las funciones.