

LA NUEVA ECONOMIA POLITICA
Racionalidad e instituciones

Sebastián M. Saiegh
Mariano Tommasi
COMPILADORES

Mançur Olson
Robert Bates
Douglass C. North
Kenneth Shepsle
John Ferejohn

Barry Weingast
Terry Moe
Pablo Spiller
Barbara Geddes
George Tsebelis



Buenos Aires, 1998

LA TEORIA POSITIVA DE LA BUROCRACIA PUBLICA

TERRY M. MOE

El gobierno moderno es burocrático, por lo tanto una teoría del gobierno que se precie como tal, debe ser en buena medida una teoría de la burocracia. A través de los años, sin embargo, ha habido poco progreso teórico en el estudio de la burocracia; y la disciplina que la tiene como objeto de análisis, la administración pública, ha ganado la reputación de haberse desarrollado mucho menos que otras áreas de la Ciencia Política.

Existen dos barreras importantes a la teoría. La primera, es que la burocracia es un tema complejo, sin un foco natural de análisis. Los legisladores, por ejemplo, votan; pero ¿qué hacen los burócratas? La legislatura está organizada en comisiones de trabajo y jefaturas partidarias, pero ¿qué aspectos de la burocracia exigen una atención y un análisis comparable? No hay respuestas obvias; los académicos han reaccionado estudiando todo lo referente al comportamiento y organización burocráticos que, de alguna manera, parecen relevantes. La segunda, es que estos esfuerzos han sido tradicionalmente guiados por teorías organizacionales provenientes de la sociología y de la psicología social, que no lograron señalar una salida correcta a este problema. En lugar de dotarnos de un foco de estudio y capacidad analítica, se deleitan con la inherente complejidad de la burocracia. Y como teorías generales de la organización que son, no poseen un interés especial en la política y no están diseñadas para explorar los fundamentos políticos del gobierno (Moe 1991).

La elección pública está en proceso de cambiar todo esto, en hacer una revolución en la teoría de la burocracia. No ha sido fácil hacerlo y restan problemas importantes por resolver. Pero el progreso ya ha sido sustancial. El punto de inflexión se dio a principios de los '80 con el ascenso de la nueva economía de la organización (Moe 1984). En esta línea teórica —que comprende, en gran parte, a la economía de los costos de transacción, la teoría de agencia, y la teoría de los juegos repetidos— los economistas desarrollaron

poderosas herramientas analíticas para encarar temas de organización (Milgrom y Roberts 1992). La Teoría Política Positiva, cuyo enfoque hacia el gobierno había estado fuertemente estructurado por las teorías de la elección social, rápidamente se alió con esta nueva perspectiva con el objeto de establecer una teoría de la burocracia pública. A lo largo de este proceso, estos esfuerzos se vieron fortalecidos por la posibilidad de focalizar su análisis en el tema del control político, un tema para cuyo estudio la "nueva economía" está bien preparada.

Como en cualquier área de trabajo académico, existen buenas razones para discutir algunas de las proposiciones y modelos que han surgido a lo largo del camino. Sin embargo, tomados en conjunto, estos trabajos arrojan nueva luz no sólo acerca de cómo se comportan los burócratas sino también de cómo las características organizativas básicas son el resultado de la política —proveyendo de este modo, aun incipientemente, aquello que la administración pública ha estado buscando durante décadas: una verdadera teoría política de la organización burocrática.

Mi propósito en este trabajo es poner esta literatura en perspectiva, y al mirar las principales ideas y enfoques que orientaron este campo de análisis a través del tiempo, darle a los lectores alguna idea sobre cómo ha evolucionado la teoría positiva de la burocracia pública. También intentaré sugerir por qué estos desarrollos son tan prometedores y qué problemas en particular necesitan superarse si se pretende comprender bien a la burocracia.

Primero, algunas advertencias. Existe una vasta literatura en la materia, y he tenido que ser selectivo para hacer las cosas más fáciles. Me concentro solamente en un número relativamente pequeño de trabajos, lo que significa que he dejado de analizar muchas contribuciones importantes. También excluí áreas enteras que, a pesar de ser importantes en otros campos, no son centrales para mi análisis. Me estoy refiriendo al extenso campo de investigación acerca de las agencias reguladoras, que constituye un tema bastante específico (Noll 1989); así como también a la escuela de la teoría burocrática de Simon y March, cuya metodología los sitúa en la frontera del análisis de la elección pública (Bendor 1988; Moe 1984). Tampoco he incluido a aquellos trabajos que versan sobre los aspectos internos de la burocracia, la mayoría de los cuales se ocupan de las organizaciones en general más que de la burocracia pública *per se* (Miller 1992; Hammond y Miller 1985; Breton y Wintrobe 1982).

1. Teorías iniciales de la burocracia

La elección pública dejó su primer rastro en la teoría de la burocracia a mediados de la década del '60 con la aparición de dos libros innovadores, *The Politics of Bureaucracy* (1965) de Gordon Tullock y *Inside Bureaucracy* (1967), de Anthony Downs. Ambos fueron intentos de mostrar que la burocracia puede ser bien entendida, y que algún día se iba a poder construir una poderosa teoría tratando a los burócratas como actores racionales motivados en gran parte por el interés personal.

Ello marcó una gran diferencia con la visión existente, y un cambio fundamental en la manera en que la teoría de la elección racional era aplicada a las organizaciones. En ese momento, el influyente trabajo de Herbert Simon y James March constituía la única teoría de la burocracia, basada en la teoría de la elección racional (Simon 1947; March y Simon 1957). Pero su metodología no era convencional, y su énfasis estaba puesto en las limitaciones cognitivas de los individuos encargados de resolver problemas. El interés personal y sus correlatos —estrategias, conflicto, oportunismo, formación de coaliciones—, junto con sus profundas consecuencias para la organización eran generalmente ignorados. Tullock y Downs pusieron todo esto en el centro de la escena y, por primera vez, argumentaron en favor de una teoría racional de la burocracia hecha y derecha, en consonancia con los métodos de la teoría neoclásica tradicional.¹

A pesar de que ambos estaban especialmente interesados en el gobierno, ampliaron su visión para abarcar una gran gama de tópicos sobre las organizaciones en general. La de Tullock es una teoría de las relaciones de autoridad. La teoría de Downs abarca a todas las grandes organizaciones cuyos rendimientos no son evaluados en mercados externos. En cada caso el análisis es informal, pero al mismo tiempo, basado en supuestos claros sobre los actores y sus contextos, con el foco puesto en la cuestión de la motivación. Tullock construye su argumentación sobre el supuesto de que los burócratas están motivados por progresar en su carrera profesional. Downs crea cinco tipos motivacionales —conservadores, trepadores, fanáticos, promotores y estadistas— y muestra cómo la mezcla de estos tipos configura el crecimiento y el funcionamiento de la burocracia. Aunque estos análisis tienen contenidos muy distintos, sus fundamentos resultan ser los

1. Ambos, especialmente Downs, interpretan al interés personal en sentido amplio incluyendo valores suprapersonales de varios tipos, por ejemplo, referentes al buen gobierno o al interés público.

misimos. El comportamiento racional de los burócratas promueve ineficiencia, crecimiento excesivo, captura, poca rendición de cuentas, y otros problemas similares que conspiran en contra del gobierno efectivo.

Con estos dos libros, la elección pública tuvo una entrada triunfante al mundo de la teoría burocrática, poniendo en cuestión la visión del "buen gobierno" propia de la administración pública tradicional y trazando un nuevo y atrevido camino para el análisis. Downs, en especial, fue ampliamente leído y citado por los científicos políticos por sus ideas acerca de los ciclos de vida de las agencias, los problemas de control, comunicación, y otros temas centrales. Su tipología de la motivación burocrática, a la cual le dio un uso ingenioso, se hizo bastante popular.

Los trabajos posteriores en el campo de la elección pública, sin embargo, no se basaron explícitamente en ninguno de estos libros. Su amplia perspectiva sobre la burocracia no tuvo un claro foco analítico para construir nuevas teorías, ni tampoco sugirió ninguna estrategia de análisis formal. Muchos encontraban estos libros muy interesantes, pero nadie sabía bien qué hacer con ellos.

Poco tiempo después, otro pionero en la elección pública, Vincent Ostrom, estableció un desafío aún más directo a los estudios tradicionales sobre administración pública, afirmando que toda la disciplina debía basarse en el enfoque de la elección racional. Su libro *The Intellectual Crisis of Public Administration* (1973), generó una inmediata controversia, fue ampliamente leído y establecido como material de cátedra, quizás más que ningún otro trabajo anterior, introduciendo el enfoque de la elección racional en el marco teórico de la administración pública.

Mientras que Tullock y Downs buscan explicar la burocracia, Ostrom se preocupa por el diseño institucional: ¿qué arreglos administrativos son más compatibles con el interés público? Hilando un análisis que es en parte elección pública y en parte filosofía normativa, Ostrom argumenta que la centralización, la jerarquía, y la consolidación —las prescripciones centrales de la administración pública clásica—, son malas; y que la fragmentación, la descentralización, y los sistemas de frenos y contrapesos son buenos. Dos ramas de la teoría de la elección social son centrales en su caso. Una es la perspectiva de Simon y March, que justifica las estructuras descentralizadas dadas las limitaciones cognitivas. La otra es la literatura sobre bienes públicos inspirada en la obra de Tiebout (1956), que discute la eficiencia de sistemas políticos fragmentados y descentralizados en jurisdicciones.

El trabajo de Ostrom, a diferencia del de Tullock o Downs, contribuyó a estimular una nueva tradición de investigación. Sus fundamentos,

sin embargo, estaban ligados a establecer cómo debía organizarse el gobierno, más que a indagar por qué el gobierno estaba organizado de un determinado modo. Y su foco de atención, a partir de la influencia de Tiebout, se centró en el nivel municipal de gobierno. Como resultado de ello, a lo largo de las décadas del '70 y del '80 se desarrolló toda una literatura especializada dirigida hacia problemas de política local (como el desarrollo de agua potable) y las estructuras políticas locales (como los Departamentos de Policía) que, para bien o para mal, no son de mucho interés para los especialistas en elección pública o en administración pública. La escuela de Indiana, como generalmente se la denomina, se convirtió, pues, en una sección periférica del movimiento de la elección pública (Mitchell 1988).

2. La Tradición Niskanen

Lo que necesitaba el movimiento para despegar era algún tipo de catalizador, una clara base analítica que permitiese luego el trabajo acumulativo. Ello se produjo con la llegada de un trabajo de William Niskanen llamado *Bureaucracy and Representative Government* (1971), que hasta el día de hoy es probablemente la teoría más citada e influyente sobre la burocracia que haya surgido dentro del enfoque de la elección pública.

La clave para el éxito de Niskanen es que, a diferencia de sus predecesores, restringe su enfoque y simplifica el análisis. Mientras que él también define genéricamente a la burocracia y está interesado en los grandes temas —en su caso, el tamaño y eficiencia del gobierno—, su atención se centra en las agencias públicas y sus presupuestos. Su modelo, inteligentemente diseñado, es un medio simple para analizar estas cosas. Asume que los burócratas son maximizadores del presupuesto, dotándolos por primera vez de una función de utilidad lo suficientemente simple para poder ser modelada formalmente. A su vez, barre con las complejidades de las políticas presupuestarias al construir su modelo alrededor de dos actores, el burócrata y el legislador que lo auspicia.

Su relación es una de monopolio bilateral, con un burócrata que tiene dos ventajas principales. Primero, su posición como único oferente le da monopolio sobre la información de los verdaderos costos de producción. Segundo, el burócrata sabe cuánto vale para la legislatura cada nivel de producción, y puede usar esta información para presentar una oferta del estilo "tómela o

déjela" (de una determinada producción para un presupuesto dado) que sabe que la legislatura aceptará. Tiene poder de información y de agenda.²

Estos poderes le permiten al burócrata actuar como un monopolista discriminador perfecto, forzando a la legislatura a aceptar un presupuesto sobredimensionado, cosa que ésta levemente prefiere a directamente no tener un presupuesto, y de este modo, la diferencia queda en manos del primero. Como resultado de ello, el gobierno termina siendo demasiado grande y groseramente ineficiente.

Las primeras críticas a Niskanen se centraron en el supuesto de maximización del presupuesto. La más influyente de éstas fue la de Migué y Bélanger (1974), quienes sostenían que los burócratas maximizaban el "presupuesto discrecional", es decir, la diferencia entre el presupuesto total y el costo mínimo de producción. Esto tiene sentido, pues cualquier margen (*slack*) en el presupuesto de una agencia, está disponible para que los burócratas lo gasten como quieran —en lo más personal, viajes, o programas favorecidos. "Slack" es el equivalente burocrático a lo que es el ingreso para los particulares.

Cuando los burócratas maximizan su "margen" de maniobra, las conclusiones de Niskanen sobre presupuestos y producción se alteran un poco, pero la imagen continúa siendo bastante pesimista. El gobierno sigue siendo terriblemente ineficiente. En una reciente mirada retrospectiva de su libro, Niskanen (1991) admite que el *slack* es una variable más apropiada para analizar la cuestión, que la maximización del presupuesto total. Presumiblemente, este cambio también está influido por los estudios empíricos que han mostrado que el salario y la carrera de los burócratas, no están significativamente relacionados con el tamaño del presupuesto de la agencia (Young, 1991).

Las críticas principales a Niskanen se han centrado en cuestiones relacionadas con el poder burocrático. Como he sugerido, los burócratas dominan en su modelo por dos razones: controlan la información y la agenda. Sin embargo, Niskanen no es claro sobre esto en absoluto (Bendor, 1988). Tien- de a tratar ambas razones como si fuesen de carácter informativo, como si el control de la agencia sobre la información fuera lo que le permite a ella presentar a la legislatura una opción presupuestaria de "tómela o déjela". Esta impresión lleva a confusión, pues como veremos, el control de agenda que Niskanen imputa a los burócratas está enraizada, en el fondo, en la

2. El poder de información puede ser construido como un tipo de poder de agenda (ver Bendor, 1988), pero considero que es más útil trazar la distinción entre los dos.

autoridad y no en la información. Las dos fuentes de poder son distintas, y deben ser tratadas separadamente.

Cuando trabajos posteriores intentaron aclarar las controversias, el control de la agenda resultó ser la principal falla en la armadura de Niskanen. La primera acotación provino de Romer y Rosenthal (1978), quienes mostraron que el poder sobre el control de la agenda depende del "nivel de reversión", esto es, lo que efectivamente recibe quien acepta o rechaza la oferta si decide rechazarla. Mientras más lejos esté el nivel de reversión del punto ideal de quien acepta o rechaza, mayor es el poder de quien fija la agenda para obtener su resultado preferido. En materia presupuestaria, el nivel más razonable de reversión es mantener el *statu quo*, establecer el nuevo presupuesto en un nivel equivalente al existente. Sin embargo, Niskanen asume que el nivel de reversión es cero, y que por lo tanto, los legisladores están forzados a elegir entre el presupuesto ofrecido por el burócrata o no tener directamente presupuesto. Esto le da al burócrata mucho más poder del que tendría si el nivel de reversión fuera el del *statu quo*. Este supuesto mucho más razonable lleva a conclusiones más moderadas —y menos sombrías— sobre el tamaño y eficiencia del gobierno.

La cuestión principal, sin embargo, es por qué los burócratas tienen poder de agenda. Este es el tema de un artículo escrito en colaboración con Gary Miller (Miller y Moe, 1983), que aclara que el modelo de Niskanen constituye una visión curiosamente sesgada: los burócratas son actores estratégicos que actúan para lograr sus propios fines, mientras que la legislatura es un actor pasivo —se sienta impávida mientras saquean sus arcas—. No sólo la legislatura también debería ser tratada como un actor estratégico, sino que también cualquier modelo político debe reconocer que la legislatura tiene autoridad por sobre la burocracia y por lo tanto puede estructurar las negociaciones a su manera. La relación entre ellos no es simplemente una de monopolio bilateral. Es una relación de autoridad en la cual la legislatura tiene el derecho legal de decirle a la burocracia qué hacer. La legislatura es el principal, la burocracia es el agente.

Se sigue, pues, que la legislatura necesaria y presumiblemente no tiene por qué aceptar el tipo de control de la agenda que Niskanen le da al burócrata. La legislatura puede llegar a esconder sus propias demandas, por ejemplo, o puede forzar a la agencia burocrática a establecer un esquema completo que contenga distintas combinaciones de presupuesto y producción para poder elegir entre ellas. Puede ejercer actividades de monitoreo y control para obtener mayor información. Puede imponer sanciones cuando descubre que ha sido engañada; etcétera. El hecho es que los burócratas tienen que

jugar el juego de acuerdo a las reglas impuestas por la legislatura —y en este sentido, son los legisladores quienes establecen la agenda de los burócratas, no al revés—. Como demostraremos más adelante, la introducción de estos nuevos elementos en el marco de Niskanen llevan a una visión mucho más moderada del poder burocrático y del tamaño y alcance del gobierno. Las conclusiones harto conocidas de Niskanen son sólo casos extremos, dependientes de un tipo de control de la agenda que ninguna legislatura toleraría.

De aquí en más, el enfoque original de Niskanen comenzó a ceder espacio a la nueva economía política de la organización. La atención continuó estando centrada en el vínculo entre la burocracia y la legislatura, pero la relación comenzó a estudiarse utilizando la teoría de juegos o en términos de principal-agente. El control de agenda del estilo "tómelo o déjelo" dejó de ser utilizado como la explicación del poder de la burocracia. El foco comenzó a ponerse en la información asimétrica —principalmente la información del burócrata concerniente a los verdaderos costos—, y en la autoridad de la legislatura para establecer las reglas y ejercer el control: preocupaciones típicas de la nueva economía política.

Hay algo específicamente apropiado en este punto, desde la perspectiva de los estudios tradicionales de la administración pública. Weber (1947) reconoció hace ya mucho tiempo que la especialización burocrática constituye un profundo dilema para el gobierno. Es necesaria para que las políticas sean llevadas a cabo eficientemente, y es la principal razón por la cual los políticos delegan autoridad a los burócratas. Sin embargo, también es un arma poderosa que los burócratas pueden usar en contra de sus superiores. Lo que han venido diciendo desde hace décadas los estudiosos de la administración pública, pero en otro lenguaje, es que la información asimétrica inherente a la burocracia produce un serio problema de control para los políticos, quienes deben usar su autoridad para remediarlo.

Estos temas surgieron dentro de la tradición de Niskanen incluso antes de que fuera transformada por la nueva economía política. Breton y Wintrobe (1975), por ejemplo, sostuvieron tempranamente que la legislatura podría disminuir el poder de la burocracia invirtiendo en monitoreo y control. Los trabajos más recientes, sin embargo, han estado explícitamente basados en las ideas de la nueva economía de la organización.

Liderando el camino estuvieron Bendor, Taylor y van Gaalen (1985, 1987a), quienes se expandieron sobre la crítica de Miller-Moe en una serie de artículos que profundizaron sobre los problemas de información asimétrica y autoridad. Su análisis resalta que el control legislativo es función de las actitudes de los burócratas con respecto al riesgo (pues tanto

la decepción, el control, y las sanciones generan incertidumbre), y de la habilidad de la legislatura para comprometerse a un esquema de incentivos *ex ante*: componentes claves de la nueva economía política, que antes habían pasado desapercibidos en esta línea de trabajo.

Estos análisis fueron seguidos por Banks (1989b), quien rechazó el enfoque de Bendor y otros sobre el compromiso —que se apoya en un argumento (bastante probable, pero informal) basado en la reputación—, y desarrolla un modelo con un equilibrio secuencial en un solo período en el cual la legislatura ignora las cuestiones reputacionales, y sólo puede amenazar y comprometerse de manera creíble a sanciones que son acordes con sus intereses de corto plazo. Luego, explora de qué modo la legislatura puede ejercer sus poderes de sancionar e intervenir, para ejercer su control presupuestario sobre una agencia dotada con información propia. Este análisis fue después extendido por Banks y Weingast (1992), al sostener que los legisladores tienen en cuenta la auditoría y el monitoreo al momento de establecer el diseño original de las agencias —afectando de este modo el tipo de agencias que son creadas y cuáles mecanismos de control *ex post* funcionan adecuadamente.

Este es el estado de la cuestión dentro de la tradición teórica de Niskanen que, gracias al progreso, está perdiendo su identidad como una línea separada de trabajo. Hoy en día, se la reconoce mejor como una parte integral de la literatura más amplia que trata sobre el control político. De todos modos, mantiene su especificidad principalmente en función de su herencia y su énfasis en la cuestión del presupuesto. Al mismo tiempo, el argumento de Niskanen acerca del sobredimensionamiento del gobierno se considera cada vez más como un caso particular. Los modelos de la nueva ola han mostrado que el tamaño y el alcance de un gobierno pueden variar considerablemente, dependiendo de una serie de complicaciones y contingencias.

A pesar de estas transformaciones, el trabajo de Niskanen ha tenido un profundo impacto sobre la teoría de la burocracia. Mientras que la inclinación natural en los días de antaño era ver a la burocracia como una compleja organización sujeta a un entramado de autoridad, votantes y presiones; los académicos en el mundo *post* Niskanen han sido propensos a reducir a la burocracia, como él mismo lo hizo, a una unidad burocrática conducida tras un único objetivo —y a virar la atención, como él también lo hizo, de la burocracia en sí misma a la relación entre ella y la legislatura.

3. La Escuela de Chicago y la captura por parte de grupos de interés

Más o menos al mismo tiempo que se publicó el libro de Niskanen por primera vez, apareció también otro trabajo importante: *The Theory of Economic Regulation* de George Stigler. Esto marcaba la llegada de la Escuela de Chicago —conocida por su enfoque de libre mercado en la economía— como una fuerza intelectual en el estudio de la política. Stigler buscaba mostrar que las regulaciones no sólo son malas desde el punto de vista económico, sino que políticamente también constituyen una mala estrategia, ya que la racionalidad política inevitablemente promueve la captura de las agencias reguladoras a manos de los grupos que supuestamente deben ser regulados.

El artículo de Stigler no sólo fue oportuno sino también de gran relevancia, tal como lo había sido el libro de Niskanen. Durante las décadas que siguieron al New Deal, cuando las regulaciones crecieron masivamente, creció también la evidencia que demostraba que las agencias reguladoras eran vulnerables a la captura por parte de aquellos grupos que debían regular. Los científicos políticos ofrecieron explicaciones muy variadas —ciclos de vida, triángulos de hierro, liberalismo con grupos de interés— pero Stigler fue el primero en desarrollar una teoría coherente con bases en la elección racional.

La teoría es simple. Los intereses de los negocios especializados tienen mucho que ganar de la regulación si las reglas son diseñadas en su favor. Y pueden asegurarse esas ganancias a través del control de la política. Como ha mostrado Mancur Olson (1965), los grupos de interés pequeños (a nivel de industria), cuyos beneficios están suficientemente concentrados, poseen mayores incentivos para llevar a cabo una acción política organizada que los contribuyentes u otros grandes grupos, para quienes los costos de hacerlo son mucho mayores. El poder de los grupos está entonces, sesgado hacia los grupos pequeños con intereses concentrados. Los políticos responden estableciendo estructuras burocráticas para que atiendan los reclamos de estos grupos; y los burócratas, a su vez, hacen lo que les dicen los políticos. El resultado es una *burocracia capturada* —una que, contrariamente a las nociones de ciencia política, no es "capturada" a través del tiempo, sino que es diseñada desde un principio para promover los intereses regulados.

Sin embargo, Stigler rápidamente sufrió el mismo destino que Niskanen: sus proposiciones simples fueron tiroteadas cuando su teoría fue generalizada por otros. Dos lineamientos principales han recibido mucha atención. Uno se debe a sus colegas de Chicago, Sam Peltzman (1976) y Gary Becker

(1983), quienes no sólo formalizaron sus ideas básicas, sino que también las complicaron y modificaron inmensamente —sosteniendo que los grupos grandes y difusos tenían de hecho más poder (debido a la votación, por ejemplo), que lo que Stigler les atribuía; y que los resultados regulatorios tendían más a la pluralidad de intereses—. En el fondo, la teoría de Chicago generalizada es más una teoría pluralista que una teoría de la captura. La captura es un caso especial.

La segunda elaboración proviene de James Q. Wilson (1980), cuya simple revisión de la teoría de Stigler ha sido muy influyente en el pensamiento académico. Wilson hace notar que los costos de regulación pueden ser concentrados o difusos, así como también los beneficios, creando una tipología con cuatro escenarios distintos —cada uno de los cuales da origen a un patrón diferente de creación de agencias e influencia del grupo—. Stigler supone que los beneficios están concentrados y los costos difusos, lo cual produce la captura. Pero cuando se tienen en cuenta los otros escenarios, se obtienen resultados totalmente diferentes —más pluralistas, por ejemplo, o más mayoritarios. Otra vez, la captura es un caso especial.

Dejando de lado la captura, todos estos esfuerzos sobrepasan como intentos pioneros para desarrollar teorías políticas de los grupos de interés, que vinculen directamente los intereses sociales con la burocracia y las políticas públicas. Incluso, se distinguen del resto de la literatura porque encaran el tema desde un punto de vista diferente. Primero, todos están basados en la lógica de la acción colectiva: comienzan con un estado de naturaleza que carece de grupos políticos organizados, y sus actores claves emergen espontáneamente a medida que la cuestión de la regulación aparece, y poseen un poder relativo determinado por la lógica de Olson. Segundo, estas teorías consideran a las instituciones como cajas negras que convierten las demandas de los grupos en respuestas políticas: la burocracia y las políticas públicas son vistas como reflejos del balance de poder de los grupos subyacente, sin ninguna teoría de por qué o cómo pasa esto. Las instituciones son dejadas de lado.

La literatura más reciente busca incorporar estos detalles institucionales que la Escuela de Chicago ignora. De todos modos, aun cuando estemos tentados a pensar que los nuevos trabajos deberían desarrollarse sobre los fundamentos de los de Chicago, ello no debería ser así. Como veremos, la mayor parte de ellos surgió de las teorías de la elección social de las votaciones y del control de la agenda. Esta literatura no estaba basada en la lógica de acción colectiva de Olson; y de hecho, inicialmente no le prestaba demasiada atención a los grupos de interés. Incluso cuando más adelante trató de incorporar a los grupos de interés, tampoco recurrió a la lógica de Olson para

explicar su existencia a partir de sus principios. Típicamente, tomó simplemente a los grupos existentes como los actores relevantes y prosiguió a partir de ese punto.

Este alejamiento de Olson tiene sentido y corrige una seria falla de la teoría de Chicago. En las batallas reales sobre estructuras o sobre políticas, los grupos que cuentan son aquellos que ya existen y ya están organizados; no grupos latentes que mágicamente surgen en respuesta a una cuestión pasible de regulación. Y muchas de estas organizaciones representan intereses —ambientalistas, consumidores, minorías, etcétera—, que Olson sostiene que no deberían ser poderosas u organizadas en absoluto. Volver a los principios de Olson no sólo implica complicarse innecesariamente en esta etapa inicial de la teoría institucional. Es una mala interpretación de la realidad.

4. Control legislativo y el dominio por parte del Congreso

A principios de la década de 1980, la ciencia política fue barrida por el nuevo institucionalismo. Hasta ese entonces, a pesar de los trabajos provocativos de Niskanen y la Escuela de Chicago, la mayoría de aquellos que adherían a la teoría política positiva estaban preocupados con las votaciones y poco interesados en la burocracia. El nuevo institucionalismo cambió todo esto, pero de un modo que estuvo fuertemente influenciado por los orígenes de la teoría positiva, íntimamente relacionados con la literatura de la elección social.

Para la *teoría política positiva*, la motivación por estudiar a las instituciones surgió a partir del problema de las votaciones. Las teorías de las votaciones predicen ciclos sin fin, cuando, en la realidad la política, es altamente estable. ¿Por qué tanta estabilidad? La respuesta es que las instituciones estructuran el voto y ponen orden en el caos. Por lo tanto, desde el principio la teoría de las instituciones políticas estuvo basada en la elección social; y lo que aparecía como interesante de las instituciones era el resultado de su conexión con el problema de la votación.

Dada esta orientación, el centro de interés estuvo en la legislatura, cuyos miembros votan y son elegidos por los votos de los electores. Como resultado, la teoría de las instituciones, aunque aspiraba a la generalidad, rápidamente evolucionó en una teoría de la legislatura basada en la elección social. A partir de aquí, el resto de la actividad política comenzó a ser vista a través de un lente legislativo —y así surgieron las ideas empíricas sobre el poderío y la superioridad legislativa—. El método y la sustancia estaban fusionados.

La burocracia atrajo cierto interés, pero como un tópico dentro de la teoría legislativa. Obviamente, las políticas votadas por los legisladores son abstracciones vacías hasta que son implementadas; y esta implementación puede variar dependiendo de quién controle la burocracia, cuán bien, y con qué fin. De este modo, la teoría de las legislaturas, rápidamente comenzó a analizar de qué modo los legisladores podían controlar la burocracia en función de sus propios intereses. Así, el estudio del control político sirvió como puente hacia la moderna teoría de la burocracia.

¿Pero cómo desarrollar una teoría del control? La elección social era adecuada para analizar las votaciones, pero el control claramente llevaba hacia otras cuestiones —de información, autoridad, castigos y recompensas, y monitoreo— que la elección social no podía realmente manejar. La nueva economía política de la organización, que justo en la época se estaba desarrollando rápidamente, era ideal para llevar a cabo la tarea (Moe 1984); y los académicos que adherían a la teoría positiva se apresuraron a incorporarla a sus estudios desarrollados sobre la base de la elección social. El efecto fue notable: se ganó muchísimo en poder analítico, se produjo un brote de interés por el tema del control político, y surgió una nueva e híbrida —aun legislativa— teoría de la burocracia que mezclaba la elección social con la nueva economía política.

Barry Weingast se alza como la figura más influyente en las etapas iniciales de la teoría del control legislativo. De sus varios artículos escritos sobre el tema, aquel que escribió en colaboración con Mark Moran sobre control del congreso sobre la Comisión Federal de Comercio (*Federal Trade Commission*), es ampliamente citado como uno de los artículos seminales (Weingast y Moran 1983; ver también Weingast 1981, 1984). Su tema es la dominación por parte del Congreso.

Su teoría comienza con un modelo de elección social del voto legislativo, donde una comisión usa su poder de agenda para estructurar la política legislativa en el recinto. La comisión se convierte de este modo en un principal, que busca una fiel implementación de sus políticas por parte de la burocracia y es capaz de esgrimir un arsenal tan vasto de mecanismos de control —pedidos de informes, control del presupuesto, citaciones, amenazas de nueva legislación—, que el burócrata tiene los incentivos necesarios para acatar. Domina el congreso. La evidencia de la FTC, según ellos, confirma esto, dado que su comportamiento a través del tiempo fue muy sensible a los cambios en las preferencias del Congreso.

Parte del argumento de Weingast, aquí y en otro lado, es que cuando se trata de analizar la vigilancia ejercida por el Congreso los científicos políticos

tienden a malinterpretar los hechos —bajo interés, audiencias esporádicas y con muy poca presencia—, para decir que el control no es efectivo. Según su opinión observando los mismos hechos, también podría argumentarse que existe un fuerte control legislativo: si las agencias anticipan las sanciones y las evitan a través de un acatamiento constante, no hace falta una vigilancia activa; y la mayoría de las veces no sucedería nada. Lo que parece ser apatía y falta de atención sería el resultado de un control exitoso.

Este tema fue desarrollado con mayor profundidad por McCubbins y Schwartz (1984). Sostienen que los legisladores están preocupados por obtener su reelección y por lo tanto tienen pocos incentivos para convertirse en la "patrulla policial" para controlar a la burocracia que presume la literatura. Su incentivo está en satisfacer a los grupos de votantes —y dejar que ellos paguen los costos del monitoreo—, simplemente respondiendo al grupo cuando suenan las "alarmas de incendio" porque algo malo está pasando. Este enfoque según los autores no sólo tiene sentido desde el punto de vista electoral, sino que también da cuenta de la existencia de un fuerte control: cuando se activa el control de la alarma de incendios, las armas del Congreso son tan poderosas que la burocracia se pondrá en forma. De hecho, los burócratas tenderán a prever las sanciones y a acatar desde el principio.

Este y otros artículos relacionados (Fiorina 1981b; Barke y Riker 1982; Weingast 1984) estimularon el interés en el estudio del control político. Sin embargo, sus argumentos sobre el dominio del congreso también han provocado controversias, y por buenas razones. Como señalé en su momento (Moe 1987), realmente ellos no desarrollan una teoría del control. Nunca modelan los fines, estrategias, o recursos de la propia burocracia; y no poseen ningún fundamento que les permita comprender la capacidad de los burócratas para resistir o adoptar comportamientos autónomos. La profunda importancia de la información privada, que tanto poder le daba al burócrata de Niskanen, aquí se le da poca importancia; y también a todo el costado burocrático de la relación de control. Sólo el principal legislativo es un sujeto importante de la teoría.

Más aún, sus argumentos acerca de la gran eficacia del control legislativo están bastante alejados de la teoría económica de la agencia —que sostiene que el control es costoso y generalmente implica desviaciones—. Desde el punto de vista de la teoría de la agencia, el tema de esta literatura debería ser que el Congreso tiene dificultades para controlar a la burocracia, y que ésta última tiene mucha autonomía. Esto es precisamente lo que muchos trabajos de científicos políticos reconocidos han mantenido. También opino que es lo que el análisis empírico de Weingast y Moran sobre la FTC hubiese

mostrado, si hubiesen tenido en cuenta importantes aspectos de la historia y el comportamiento de la FTC (ver Moe 1987).

De alguna manera, el problema aquí es el opuesto al que encontrábamos en Niskanen. Niskanen le da demasiada importancia al poder burocrático al asumir una agencia burocrática estratégica frente a una legislatura pasiva. Los teóricos del dominio del congreso le dan demasiada importancia al poder del legislativo de asumir que existe una legislatura estratégica y un agencia burocrática pasiva.

5. Control *ex ante*, intercambio, y la política de la elección institucional

La versión pionera de la teoría del dominio legislativo era una teoría del control *ex post*. Se preguntaba cómo podían los legisladores evitar una burocracia "huidiza" mediante el monitoreo de su comportamiento, premiando el cumplimiento, y castigando el incumplimiento. Éste era un lugar razonable para empezar; pero dejaba una gran parte del tema del control sin explorar. Sucede que los legisladores (y presidentes), también tienen la autoridad de ejercer control *ex ante*, al establecer objetivos, estructuras y sistemas de personal que promuevan el cumplimiento por parte de la agencia burocrática desde el comienzo. En otras palabras, a través de decisiones estratégicas en su organización, la legislatura puede diseñar a la burocracia para que ésta cumpla con su voluntad.

Los académicos enrolados en la teoría política positiva rápidamente observaron esto e incorporaron en su análisis controles *ex ante*. Este sencillo paso, a pesar de ser obvio mirándolo en retrospectiva, puede bien representar el desarrollo más importante en la teoría moderna de la burocracia. Mientras que el congreso permanece como el centro de atención, y mientras la organización burocrática es importante en la medida que constituye un medio para alcanzar determinados fines —control por parte del congreso—, las herramientas analíticas estaban ahora a disposición para poder explicar cómo la burocracia es el resultado de la política y por qué adopta una determinada forma organizacional.

5.1 Control *ex ante*

El estudio del control *ex ante* está basado en cuestiones de delegación. ¿Por qué el Congreso le delega autoridad a una agencia, en vez de pasar leyes

detalladas ejecutables judicialmente? Cuando delega, ¿prefiere mandatos vagos que le dan a las agencias gran discrecionalidad, o mandatos altamente específicos que limitan severamente lo que las agencias hacen? Y cuando las agencias tienen su medida de discrecionalidad, ¿cómo puede el congreso usar la estructura para canalizar su comportamiento hacia fines legislativos?

El trabajo pionero más influyente sobre delegación fue el de Fiorina (1982a, 1982b, 1986; ver también Aranson, Robinson, y Gelhorn 1982), quien desarrolló una teoría basada en los incentivos y la incertidumbre que enfrentan los legisladores. Su producto más conocido es el modelo de desviar-la-responsabilidad. La idea es que los legisladores buscan obtener el crédito por los beneficios que los programas de las agencias brindan a sus electores y evitar ser culpados por sus costos. La delegación les permite disfrazar su responsabilidad por las políticas —engañar a la gente—, pasando los temas no resueltos hacia la agencia. Esto eleva su capacidad para evitar la culpa (que es bueno) pero reduce su posibilidad de obtener el crédito (que es malo). Delegan cuando las ganancias de evitar las culpas sobrepasan las pérdidas de reclamar el crédito —que, según él, es generalmente el caso, especialmente cuando los costos están concentrados o los beneficios son difusos.

Trabajos posteriores sobre control *ex ante* alaban el modelo de Fiorina sin realmente hacer uso de él. El supuesto más común es que los grupos que discuten sobre temas políticos importantes están organizados e informados sobre lo que los legisladores están haciendo. Sobre estas bases, los legisladores diseñan estructuras para asistir a algunos grupos y perjudicar a otros, pero se pone poco énfasis en estrategias para no engañar a ninguno. Muchos de estos estudios, sin embargo, trabajan sobre los esfuerzos de Fiorina de ligar la delegación con los cálculos que hacen los legisladores.

Quizá la relación más directa entre el trabajo de Fiorina sobre delegación y los trabajos más recientes sobre control *ex ante* sea provisto por McCubbins (1985). McCubbins señala que Fiorina no trata a los burócratas como actores estratégicos; y que cuando los burócratas se comportan como estrategas, la delegación genera problemas de agencia que el congreso debe afrontar. Luego analiza el tema en un marco de principal-agente, y con la ayuda de la elección social, desarrolla una teoría sobre cómo el congreso delega bajo condiciones de conflicto e incertidumbre. Sostiene que estas dos condiciones favorecen a que los legisladores deleguen de manera amplia en términos de alcance —pero que también contribuyen a reducir la discrecionalidad a través de reglas de procedimiento y de control—. El resultado neto es menos discreción, a pesar de los mandatos amplios —y el congreso tiene éxito en ejercer un control estricto—. “En general, el Congreso

posee todos los poderes que puede llegar a necesitar alguna vez para asegurar el cumplimiento por parte de la agencia” (728).

Rápidamente después vinieron dos artículos de McCubbins, Noll, y Weingast (1987, 1989) que cobraron una importante atención, generaron gran controversia y establecieron el control *ex ante* como una industria incipiente. Su gran recepción se debe en parte a su audiencia. “McNollgast” (abreviatura por la cual se los conoce ahora, por practicidad y divertimento) se dirigieron a la comunidad de *law and economics*, sosteniendo que los procedimientos administrativos no son explicados por preocupaciones normativas sobre la igualdad, el debido proceso, o equidad, sino más bien por las estrategias autointeresadas de los actores legislativos. Tal argumento creció naturalmente de un pensamiento de elección racional, pero retaba las perspectivas legales, y demandaba y obtuvo una animosa respuesta (Mashaw 1990).

McNollgast ven a las relaciones entre el Congreso y la burocracia como un problema de principal-agente, en el cual una coalición representativa dentro de la legislatura intenta minimizar las desviaciones burocráticas. Sostienen que, a diferencia de la literatura anterior que enfatizaba los controles *ex post*, monitorear, recompensar, y sancionar a las agencias son procedimientos costosos de emplear; y que, en cualquier caso, no funcionan demasiado bien. Esto es una manera implícita de decir que los trabajos realizados anteriormente (por ellos mismos) sobre el dominio por parte del Congreso estaba bien fundamentado. Su nueva argumentación es que, precisamente porque los controles *ex post* son altamente problemáticos, el Congreso pone gran énfasis en el control *ex ante*, el cual funciona mucho mejor. El control *ex ante* surge como la clave para entender cómo el Congreso obtiene lo que quiere, y por qué la burocracia se ve y se comporta como lo hace.

McNollgast tienen en cuenta de qué modo la coalición estatuyente (*enacting coalition*) que crea o modifica una agencia pública, puede diseñar procedimientos administrativos para evitar el desplazamiento burocrático. Si están correctamente elegidos, los procedimientos pueden mitigar los problemas de información asimétrica al forzar a las agencias a tomar en cuenta cierto tipo de información técnica o proveniente de la ciudadanía, o a publicitar sus objetivos políticos antes de su promulgación formal —creando un sistema que dé señales temprano sobre cualquier problema, que pueda ocurrir para los políticos, y descartando la posibilidad de los *faits accomplis*—. Ellos sostienen que la Ley de Procedimiento Administrativo es un buen ejemplo de cómo el Congreso usa procedimientos para abrir al público los procesos de toma de decisión de las agencias y resguardarse contra el aislamiento.

Los procedimientos también pueden provocar favoritismos hacia determinados ciudadanos al darles acceso y derechos de participación en forma selectiva, inyectando así intereses especiales en el sistema de información y reacción; así como también, pueden influir sobre las decisiones de acuerdo al balance de poder de los grupos. De esta manera, los legisladores acumulan funciones que beneficien a los grupos representados en la coalición legislativa y se aseguran de que los cambios en el tiempo de los intereses y los poderes relativos de los grupos, sean reflejados o tenidos en cuenta en las políticas y los procedimientos de las agencias. Si está correctamente estructurada, la agencia debería estar en piloto automático: programada para hacer los deseos del Congreso.

Dos teorías alternativas rápidamente aparecieron: una de ellas, la mía (Moe 1989, 1990a, 1990b; Moe y Caldwell 1994; Moe y Wilson 1994), y la otra desarrollada por Horn (1988, 1995). Ambas comparten temas básicos con *McNollgast* —por ejemplo relacionados con el rol de los procedimientos en la acumulación de funciones (*stacking the deck*)—, y ambas se apoyan mucho en la nueva economía política. Pero Horn y yo resaltamos un fundamento esencial de la elección estructural que originalmente había sido obviado por *McNollgast*.

El factor descuidado, al que yo he dado en llamar incertidumbre política, surge de los derechos de propiedad incompletos que son inherentes a la política democrática. Aquellos que hoy en día tienen el poder, sólo tienen temporalmente la autoridad pública y no son dueños de las agencias o programas que crean. Como resultado de ello, no pueden comprometer a las autoridades futuras a mantenerlos. Las autoridades futuras tendrán el derecho de hacer lo que quieran; y existe incertidumbre sobre si respetarán o no los acuerdos del pasado. Esto es especialmente así, cuando las elecciones o los cambios en el poder de los grupos amenazan con darle mayor acceso al poder político a los intereses opositores.

La incertidumbre política tiene un profundo efecto sobre la estrategia y la estructura. Las autoridades de hoy saben que, para que sus creaciones generen beneficios a sus votantes en forma sostenida en el tiempo, deben estar protegidas de las autoridades futuras, y por lo tanto, aisladas del control democrático. La mejor manera de hacer esto es a través de mecanismos de control *ex ante* —procedimientos de decisión, reglas de servicio civil, formas independientes de organización, horarios— que no sólo acumulen favores, sino que también fijen dicho sesgo para protegerlo de cambios en el poder de los grupos y la autoridad pública. La coalición legislativa de hoy, en otras palabras, quiere asegurarse que la legislatura de mañana no pueda controlar a la burocracia.

Esto le da un giro diferente a la cuestión. La coalición legislativa de *McNollgast* fija su mirada en la agencia burocrática, que amenaza con desviarse de su rumbo. La coalición recurre no sólo a la acumulación de funciones, sino también a procedimientos que fuercen a los burócratas a revelar información, a abrir sus procesos internos, y a sufrir la intervención externa para mantener un control. Sin embargo, tal como Horn y yo enfatizamos, la coalición legislativa debe también observar bien a la propia legislatura, de hecho imaginarse todas las posibles autoridades futuras y grupos opositores, y usar la estructura para aislarse de su control. Dado que existe la incertidumbre política, la coalición generalmente no desea la apertura o la intervención y favorece estructuras que cierran la puerta a la mayoría de las oportunidades de control externo.

De esto se sigue que los problemas de corto plazo de los controles *ex post* son más severos de lo que sugieren *McNollgast*; y no se deben nada más que a las desviaciones usuales que existen en cualquier relación principal-agente. Ellos son creados por el Congreso, que tiene fuertes incentivos para crear una burocracia autónoma que persiga las intenciones originales contenidas en la ley —y que resista los propios esfuerzos del Congreso para ejercer un control *ex post*. Los controles *ex ante* surgen como una espada con doble filo: promueve el "dominio" del Congreso actual al aumentar la impotencia del Congreso de mañana.

5.2 Intercambio político y la política de la elección de estructura

La incertidumbre política cambia la estructura del argumento inicial de *McNollgast*, pero su lógica de mirar hacia adelante, está ya incorporada en el marco teórico básico. De hecho, algunos de los trabajos más innovadores sobre intención legislativa y su protección a través de los tribunales de justicia —temas que giran alrededor de las consideraciones sobre incertidumbre política— han sido contribuciones de los propios *McNollgast* mediante extensiones de su teoría original (McCubbins, Noll, y Weingast 1992, 1994; ver también Ferejohn y Weingast 1992b).

Lo que más distingue los trabajos que Horn y yo hemos hecho de los de *McNollgast*, es el propósito fundamental de nuestras teorías. *McNollgast* busca entender a la burocracia desarrollando una teoría del control legislativo, y su análisis principalmente recae sobre los legisladores, no sobre la burocracia. Horn y yo no tenemos un interés especial en el control legislativo: lo que intentamos hacer es construir una teoría de la administración pública —tanto como Downs, Tullock, y Ostrom lo hicieron en años anteriores.

El trabajo de Horn se enmarca dentro del enfoque predominante, sin embargo él cambia el foco del análisis pasando del control legislativo de los burócratas a la relación de intercambio entre los legisladores y sus votantes. Esencialmente, sostiene que los legisladores buscan apoyo político, los votantes buscan beneficios gubernamentales, y ambos tienen mucho por ganar haciendo acuerdos el uno con el otro —sin embargo, los esfuerzos que ellos realizan están plagados de costos de transacción—. En forma análoga a lo hecho por Williamson (1985) para las organizaciones privadas, Horn busca establecer una teoría de la burocracia pública a partir de la exploración de los costos de transacción del intercambio legislativo.

El desvío burocrático (*bureaucratic drift*), por ejemplo, genera costos de transacción que inhiben los acuerdos políticos. El desvío baja el valor esperado para los votantes y, por tanto, el apoyo que ellos están dispuestos a ofrecer a los legisladores en el intercambio. El problema del compromiso inducido por la incertidumbre política es otra fuente de costos de transacción. Si los legisladores actuales no pueden comprometer a las futuras autoridades para que honren los acuerdos políticos presentes, los votantes descontarán su valor y proveerán menos apoyo. Para maximizar el apoyo político, los legisladores deben minimizar éstos y otros costos de transacción (v. g., costos de decisiones legislativas, costos de incertidumbre), tomando decisiones estratégicas que afectan la estructura burocrática. De este modo, las propiedades básicas de la burocracia emergen de los esfuerzos legislativos para minimizar los costos de transacción.

La cuestión de si el enfoque de los costos de transacción de Horn es más poderosa que el del principal-agente de *McNollgast*, está por verse. Son diferentes maneras de hablar de las mismas cuestiones. De todos modos, el análisis de Horn es ambicioso, integrando en un marco teórico individual los diversos argumentos sobre complejidad, incertidumbre, experiencia, desvío y compromiso, que la teoría política positiva ha hecho a través del tiempo; y explorado un rango de tópicos sustantivos de la administración pública: forma organizacional, procedimientos internos, servicio civil, presupuestos, privatización y empresas del Estado. En particular, su análisis del servicio civil es una contribución muy necesaria que seguramente logrará estimular controversias e investigaciones.

El tema clave del trabajo de Horn es la vital importancia del problema del compromiso, y por lo tanto de la incertidumbre política, que él ve como la fuerza que está por detrás de la elección estructural, y la principal razón de por qué gran parte de la burocracia está aislada del control político. Éste es un tema central también en mi propio trabajo. Pero mi análisis se distingue bastante de las corrientes más difundidas.

Como ya debe ser obvio a esta altura, no estoy conforme con una teoría de la burocracia que surja de una teoría de las legislaturas. Mi punto de partida, en cambio, se arranca con las cuestiones básicas de la política —la autoridad pública y la lucha para poder ejercerla—, y luego se desplaza hacia una visión sistémica de la "política de la elección estructural", en la cual ningún tipo de actor o relación tiene preeminencia. La cuestión a resolver es entender cómo trabaja el sistema y quién hace qué dentro de él. En mis trabajos, destaco un tema que se encuentra claramente en el corazón de la administración pública y la elección pública —la efectividad de la burocracia— y que a partir de toda la discusión acerca del control y el intercambio legislativo, es un tema que la teoría moderna discute muy poco.

Una de las cosas más llamativas en *McNollgast*, Horn y otros trabajos predominantes, es su virtual omisión de los presidentes, excepto como amenazas de veto. En cambio, en mi trabajo traigo los presidentes a consideración y sugiero por qué su inclusión es esencial. En parte, ello es simplemente porque tienen poderosos impactos sobre la estructura. Pero es también porque sus preferencias y estrategias son muy diferentes de las de los legisladores. Los presidentes persiguen activamente con un fuerte liderazgo los intereses más amplios de la sociedad, buscan ejercer un control central sobre la burocracia por sí mismos, y tienen poderes ejecutivos de acción unilaterales como para imponer sus propias estructuras.

Una teoría-con-presidentes apunta a distinguir los componentes presidenciales en toda la burocracia —incluyendo la institución presidencial, una característica especial del gobierno norteamericano moderno que la teoría política positiva ha ignorado ampliamente—. También enfatiza el hecho de que muchas estructuras burocráticas han sido diseñadas por grupos y legisladores para aislar intereses parroquiales de la influencia presidencial, y que los presidentes responden añadiendo estructuras propias. Estas estructuras y dinámicas son fundamentales para entender la burocracia norteamericana, y no son percibidas cuando los presidentes son considerados como parte de la coalición legislativa.

McNollgast y Horn también tienen poco que decir sobre los grupos de interés. Conciben a la política en términos de legisladores y votantes, mientras subsumen a los grupos (junto con los presidentes) en la coalición legislativa. Mi propio enfoque, esencialmente una versión institucional de la teoría de Chicago acerca de la influencia de los grupos, trata a los grupos de interés como actores estratégicos, y muestra cómo sus cálculos y sus demandas se traducen en la estructura gubernamental.

Esto clarifica el rol distintivo de los grupos de interés —y sugiere por qué, en un mundo de negociaciones e incertidumbre política, las políticas

de los grupos dan lugar a formas extrañas y en general poco efectivas de organización—. También clarifica el rol distintivo de los políticos, cuyos intereses están sólo parcialmente alineados con los de los grupos; y destaca un tema clave que la literatura predominante pasa por alto: el grado de autonomía que tienen los políticos frente a los grupos, y el tipo de estructuras que ellos buscan establecer cuando tienen dicha autonomía. Algunas agencias burocráticas surgen como respuesta de los políticos a las demandas de los grupos, y algunas otras, como estructuras que los propios políticos construyen para ellos mismos. Nada de esto puede ser entendido, ni explicado, cuando se considera a los grupos y a los políticos formando parte de una única coalición legislativa.

Ofreceré un último punto de contraste. Tanto Horn como *McNollgast* desarrollan teorías que son peculiares a la política norteamericana. Horn a veces aplica su teoría a otras naciones, pero la lógica norteamericana permanece. Un punto básico de mi propio trabajo es que los diferentes sistemas institucionales generan diferentes políticas de elección institucional y, por lo tanto, diferentes burocracias.

El sistema norteamericano de separación de poderes promueve la fragmentación del poder y hace que sea excesivamente difícil introducir nueva legislación. Por lo tanto, todo aquello que esté reglamentado formalmente, tiende a permanecer —lo cual hace que todos los actores generalmente recurran al establecimiento de reglas formales para proteger sus intereses y solucionar sus problemas de compromiso—. El resultado es una burocracia vastamente sobrerreglamentada e incapacitada por su propia organización.

En un sistema parlamentario de Westminster, esto no ocurre. El poder está concentrado, aprobar y derogar leyes es relativamente fácil; y la reglamentación formal, por lo tanto, tiene poco valor estratégico como protector de los intereses o solución a los problemas de compromiso. Esto produce una burocracia que no está sepultada bajo un excesivo formalismo y mucho mejor preparada para desplegar un desempeño eficiente. La lógica política es muy diferente en los dos sistemas, y como resultado de ello, también lo son sus burocracias. Este tipo de atención al contexto institucional, desde mi punto de vista, debería ser central para cualquier teoría de la burocracia. Pero se ve impedida por la fijación con el Congreso que tiene la visión predominante.

Los problemas que visualizo en el enfoque predominante, probablemente serán superados con el tiempo. Por ahora, la diversidad representada por estas tres líneas teóricas (la de *McNollgast*, la de Horn, y la mía), representa un estado de transición y progreso. Son los primeros intentos de mostrar, de una manera más o menos comprensiva, cómo la estructura interna de la

burocracia es el resultado de la política; y, como tal, constituyen pasos concretos hacia la clase de teoría de la burocracia prevista años atrás por los pioneros de la elección pública.

6. Modelos espaciales de control político

Las teorías del control *ex ante*, del intercambio político, y de las políticas de elección institucional, están ahora en el centro de la moderna teoría de la burocracia. Ellas tratan de explicar lo que la burocracia es. A lo largo de la última década, sin embargo, la mayoría de los trabajos de la corriente política positiva ha tomado a la burocracia como dada, y ha explorado cómo se comporta en respuesta a los esfuerzos de otros actores para controlarla, especialmente el Congreso. En general, estas teorías se concentran en el control *ex post* tal como lo hacía la literatura más antigua. Y, aun cuando tienen en cuenta los temas básicos de la nueva economía política (como el compromiso), están estructuradas por los modelos espaciales más afines a la teoría de la elección social —de nuevo, ello representa la influencia de la literatura más antigua.

Dado que estos modelos usualmente toman como exógeno aquello que una teoría de la burocracia debe en el fondo explicar —la naturaleza de la burocracia—, deben ser vistos en realidad como suplementos importantes del núcleo central de la teoría moderna.

6.1 Principales múltiples

La contribución más obvia de esta literatura ha sido pasar de modelos bilaterales (*dyadic*) de control legislativo a modelos más amplios, en los cuales existen múltiples principales —legisladores, presidentes, jueces— que ejercitan el control en forma conjunta. John Ferejohn ha sido un líder en este esfuerzo por modelarlo, y su trabajo es muy ilustrativo.

Ferejohn y Shipan (1990) proveen un lindo punto de partida. En dicho artículo, los autores parten del trabajo seminal de Weingast y Moran (1983) e introducen un modelo más general donde los presidentes pueden vetar la legislación; los tribunales de justicia pueden obligar a las agencias burocráticas a respetar el *statu quo*; y el Congreso, estilizado como un cuerpo legislativo unicameral dotado de una comisión con poder para “cajonear” los proyectos (*gatekeeping power*), introduce la legislación. Todos los actores tienen puntos ideales a lo largo de un espacio unidimensional de política.

Su análisis basado en la teoría de juegos refleja la tradición a la que pertenece. La atención se centra menos en la burocracia que en la influencia del Congreso, y en cómo ella es evaluada por los presidentes y los jueces. Dos temas se destacan. El primero es que los presidentes pueden usar su poder de veto para reducir el control del Congreso y aumentar el suyo propio. El segundo es que los tribunales intervienen para sostener la influencia del Congreso.

Esta segunda cuestión es reveladora; dadas distribuciones de preferencias diferentes, los tribunales de justicia también pueden llegar a socavar la influencia del Congreso. Sin embargo, en éste y en otros trabajos, los teóricos positivos han enfatizado el rol de los tribunales como protectores del Congreso; y ello ha dado un fuerte ímpetu (y nuevas perspectivas) para que se produzca una integración de los tribunales en la teoría. Los presidentes, quienes constituyen un problema para el Congreso, han sido explorados menos seriamente. Y con poca simpatía. A menudo, su control es considerado menor o visto como injustificado.³

A pesar de que semejante desequilibrio es reprochable, existen dos buenas razones por las cuales los tribunales aparecen de manera tan prominente en los intentos más recientes por expandir la teoría. Una, es que el gran éxito de la teoría positiva ha seducido a los académicos del enfoque económico del derecho (*law and economics*) quienes se han transformado en activos contribuyentes a esta literatura —y enfatizan los tribunales de justicia—. La otra es que los tribunales ejercen un rol central con respecto a uno de los temas más importantes de la teoría: la protección de la “intención original” frente al continuo ejercicio del control político.

De hecho, este tema fue destacado por primera vez en un trabajo pionero del enfoque económico del derecho escrito por Landes y Posner (1975). Mucho antes de que Horn y yo intentáramos integrar la noción de incertidumbre política en la teoría de la burocracia, Landes y Posner aplicaron el mismo razonamiento a los tribunales de justicia. Su argumento consiste en que el éxito de las negociaciones entre los grupos y los políticos depende de que los jugadores anticipen que los arreglos alcanzados —la intención

3. Para una interesante línea de trabajo, ver Kiewiet y McCubbins (1985, 1988). Me he cuestionado la decisión de discutir o no sus modelos en este artículo. Finalmente, he elegido no hacerlo, porque su foco de atención está en el Congreso, el presidente y el proceso presupuestario, y solamente indirectamente sobre la burocracia.

original—, podrán ser protegidos del uso de la influencia política en el futuro. A juicio de ellos, un poder judicial independiente resuelve el problema; porque se puede confiar que va a proteger los acuerdos de hoy de la influencia de mañana.

Mientras que la intuición básica sobre la intención original es profundamente importante, el argumento sobre los tribunales es tenue. Los jueces independientes pueden también actuar en base a sus propias preferencias para violar la intención original. Sin embargo, en función de cómo identifican al poder judicial estos modelos espaciales, los autores argumentan que los tribunales efectivamente protegen la intención original —o que, al menos, deberían hacerlo—. Lo positivo y lo normativo están entrecruzados.

La visión que tiene de los tribunales y de los presidentes la literatura actual, está muy bien reflejada en el innovador trabajo de Eskridge y Ferejohn (1992). Ellos muestran de qué modo la teoría de la elección racional puede ser utilizada para analizar las decisiones de la Corte Suprema en dos casos clave en relación con la burocracia —*Chadha*, donde eliminó el veto legislativo, y *Chevron*, que sometió la discrecionalidad de las agencias burocráticas al control judicial. Utilizando modelos espaciales, ellos argumentan que el veto legislativo y el activismo judicial son valorables y deben ser preservados, ya que ambos protegen la intención original y limitan el “excesivo” control presidencial.

A pesar de que este trabajo constituye un estimulante paso adelante, todavía contiene numerosas omisiones. Ellos asumen que las preferencias del Congreso no cambian a través del tiempo —cuando semejante cambio es justamente la clave del problema del compromiso que amenaza la intención original—. Por otro lado, ellos no toman muy en cuenta el hecho de que los jueces activistas pueden llegar a violar la intención original en lugar de protegerla. Y finalmente, hacen la suposición errónea (dada su herencia) de que las agencias son meros peones del presidente; y que por tanto, la discrecionalidad burocrática no es más que la manifestación del “excesivo” control presidencial. Esto es práctico desde el punto de vista normativo, pero es poco justificable de otro modo.

Ferejohn y Weingast (1992a) ayudan a llenar estos baches presentando un modelo similar (sin presidentes) en donde exploran la posibilidad de que el Congreso posea preferencias cambiantes y que los jueces tengan motivaciones alternativas. Ellos muestran que los fines que persiguen los jueces tienen un peso muy importante en sus decisiones y argumentan en favor de una “jurisprudencia basada en procedimientos” (que los jueces seguramente no aceptarían), que vincule sus decisiones con la intención original.

También argumentan que la intención original puede ser protegida de las preferencias cambiantes del Congreso gracias a al poder de "cajoneo" de las comisiones legislativas —cuyas preferencias, suponen, se mantienen más fieles a la intención original que las del recinto.

El movimiento hacia una teoría con múltiples principales, está todavía en su infancia; e incluso muchas cuestiones básicas no tienen respuesta todavía. Pero, como este trabajo de Ferejohn y sus colegas sugiere, la teoría política positiva se ha movido más allá de los pioneros modelos bilaterales de control legislativo. Los próximos años verán, sin duda, un rápido progreso hacia una teoría espacial más general.

6.2 Multidimensionalidad

Por simplicidad, la mayoría de los modelos espaciales suponen que las políticas están dispuestas a lo largo de una única dimensión. Sin embargo, un tema que ha sido reconocido hace ya mucho tiempo atrás por la literatura de la elección social, es que la multidimensionalidad cambia las cosas dramáticamente, a tal punto que los procesos de votación pueden llevar al caos —donde puede pasar virtualmente cualquier cosa— y los jugadores que controlan la agenda de la votación pueden lograr resultados "democráticos" que reflejen sus propias preferencias (McKelvey 1976).

Una fracción pequeña pero fascinante de la literatura de modelación espacial, ha explorado las consecuencias de la multidimensionalidad para el control político. Estos trabajos se han forjado bajo los descubrimientos originales de Jeffrey Hill (1985), que notó que, debido a que el Congreso toma decisiones por la regla de la mayoría y dado que siempre existe alguna mayoría para apoyar cambios en las políticas, las agencias comportándose estratégicamente pueden cambiar la intención legislativa original, representada en el *statu quo* por otras políticas más cercanas a sus intereses, con el apoyo de una mayoría —aprovechándose así de los problemas de acción colectiva del Congreso para construir su propia agenda y evadir el control.

El temprano pionero de Hill ha sido generalizado por Hammond, Hill y Miller (1986) y Hammond y Knott (1992). Sus modelos espaciales están contruidos alrededor de principales múltiples —el presidente y una o más cámaras y comisiones legislativas—, y dos dimensiones políticas. Lo que muestran es que los presidentes y las agencias pueden tomar ventaja de los problemas de acción colectiva del Congreso, y que por lo tanto, la influencia presidencial y la autonomía de las agencias son mayores y el control del Congreso es menor a lo sugerido por la literatura predominante. A su vez,

también arrojan luz sobre cómo el poder de hacer nombramientos, raramente considerado en el análisis espacial, otorga mayor influencia a los presidentes en relación al Congreso.⁴ También señalan las condiciones bajo las cuales la influencia relativa de los jugadores varía, indicando cuándo los argumentos del control del Congreso son adecuados y cuándo no.

Esta es una importante línea de trabajo que, tal vez por el carácter disruptivo de sus conclusiones, no ha tenido gran repercusión. El típico análisis espacial continúa usando modelos unidimensionales, tratando al Congreso y sus comisiones como actores unitarios que deciden y tienen puntos ideales como los otros. En una literatura vinculada tan firmemente con la elección social, esto es claramente extraño. Si hay algo que nos enseña la elección social, es que la regla de la mayoría y la multidimensionalidad, producen problemas de acción colectiva de grandes consecuencias. Éste es precisamente el tema que hasta ahora la visión predominante ha dejado de lado.

6.3 Costos de transacción

Existe otra rareza que es igual o más problemática todavía. A pesar de que la gran teoría de la burocracia está cada vez más basada en la nueva economía de la organización, ésta no siempre encaja confortablemente con la tecnología de la modelación espacial; y, con algunas excepciones, sus preocupaciones centrales tienden a ser dejadas de lado. El resultado es una teoría espacial que normalmente ignora o contradice los principios básicos de la nueva economía política.

La nueva economía política señala que los costos de transacción del intercambio, pueden llegar a ser enormes, especialmente dentro del Congreso. Algunos se deben a los problemas de acción colectiva sugeridos por la multidimensionalidad, la regla de la mayoría, y las tremendas cargas causadas por la negociación, la coordinación y el compromiso. También se deben al prohibitivo número de puntos del veto inherentes al proceso legislativo. Los proyectos de ley deben pasar a través de las subcomisiones, las comisiones y el recinto de cada cámara, deben ser aprobados en forma idéntica por ambos; y a lo largo del camino se ven amenazados por las reglas de las comisiones, filibusteros, resistencias, y otros obstáculos. Para no mencionar

4. Ver también Calvert, McCubbins y Weingast (1989).

la complejidad técnica, la incertidumbre, el tiempo, los costos de oportunidad, y todas las demás fuentes usuales de costos asociados con la decisión.

Los modelos espaciales toman en cuenta unos pocos puntos de veto y ocasionalmente reconocen ciertos problemas de la regla de la mayoría. Pero la suposición estándar es que los costos de transacción son cero; y que por lo tanto, los puntos ideales se traducen directamente en resultados políticos. En un mundo con altos costos de transacción, todas esas teorías corren el riesgo de estar fuertemente alejadas de la realidad. Esto, de hecho, constituye uno de los puntos centrales de la nueva economía política: los costos de transacción cambian todo. Inclusive, dado que los costos de transacción de la acción legislativa son tan altos, el resultado más probable en relación a la mayoría de las propuestas, independientemente de las distribuciones de preferencias existentes, es que *no pase nada*: el Congreso estará imposibilitado para actuar, incluso cuando las distribuciones de preferencias sugieren que debería hacerlo. Los líderes partidarios, los presidentes de comisión, y varias normas y reglas pueden reducir de alguna manera los costos de transacción (Weingast y Marshall 1988; Cox y McCubbins 1993). Pero los obstáculos para legislar siguen siendo formidables.

Esto tiene implicaciones muy importantes para el tema del control político. Entre otras cosas, esto significa que los presidentes y las agencias burocráticas pueden usar unilateralmente sus poderes ejecutivos para cambiar el *statu quo*, y que el Congreso en general tendrá dificultades para responder, más allá de lo que sus preferencias puedan sugerir. La ventaja ejecutiva, inclusive; va más allá de lo que Hammond y sus colegas sugieren, ya que los ejecutivos no están limitados por la regla de la mayoría para adoptar políticas. Los costos de transacción usualmente impiden actuar a las mayorías; permiten a minorías muy pequeñas bloquear, y dejan despejado el camino de los presidentes y las agencias por omisión (Moe y Wilson 1994). De este modo, al ignorar los costos de transacción los modelos espaciales tienden a subestimar el poder presidencial y burocrático, y a exagerar el poder del Congreso.

Más generalmente, mientras los modelos espaciales son presentados como componentes claves de una teoría de la burocracia más amplia, no están realmente a tono con ella. En un sentido, son resquicios de una era pasada, no tienen en cuenta mucho de lo que la nueva economía política muestra como importante, y sus argumentos sólo pueden sobrevivir en un mundo que la nueva economía política desconoce o repudia. Esto no significa menoscabar el progreso realizado hasta ahora. Pero las fundaciones conceptuales de los modelos de control, deben cambiar considerablemente si quieren realmente contribuir con una teoría institucional basada en la nueva economía política.

6.4 De los modelos espaciales a la "nueva economía"

Esto está comenzando a ocurrir, aunque lentamente. En parte, es evidente el modo en que ciertos conceptos de la nueva economía han sido incorporados a las teorías espaciales. Inclusive es aún más importante el hecho de que en los últimos años han aparecido modelos de control basados casi enteramente en la nueva economía política. Trabajos de este tipo son aún escasos, pero ésta es probablemente la ola del futuro.

Como sugerí al principio, los modelos basados en la nueva economía crecieron naturalmente a partir de la tradición de Niskanen, cuyo énfasis estaba en las decisiones presupuestarias de las legislaturas y su racionalidad, cuando la información está en gran medida controlada por las agencias (Bendor, Taylor, y van Gaalen 1987a; Banks 1989; Banks y Weingast 1992). En la literatura más amplia sobre control político, la cual es menos heredera de Niskanen que de la de predominio del Congreso, la nueva economía política ha influido desde el comienzo —pero la elección social ha enmarcado la mayoría del análisis—. Esto está cambiando.

Tal vez el esfuerzo más notable hasta hoy sea el de Calvert, McCubbins y Weingast (1989). Estos autores desarrollan un modelo de teoría de los juegos en el cual un presidente y una legislatura, como principales múltiples, eligen conjuntamente al jefe de la agencia burocrática, y pueden individualmente vetar las acciones de la agencia. Su análisis enfatiza los problemas de control que son claves para la nueva economía política (información privada y problemas de agencia) y los mecanismos para contabilizarlos (monitoreo, presupuestos, despidos, y nueva legislación). Al final, argumentan, al igual que en otras partes, las agencias están bajo un seguro control político.

El problema principal con estos modelos basados en la nueva economía política es su complejidad. Son inherentemente complicados, y sus implicaciones amenazan con ser tan específicas a ciertos requisitos y condiciones que sus resultados resultan o bien triviales o bien difíciles de interpretar y aplicar. La estrategia más razonable para sobrellevar estos problemas consiste en la simplificación radical. Pero esto puede crear problemas. Calvert *et al.* (1989) siguen esta estrategia, suponiendo que la legislatura es un actor unitario, y que tanto el presidente como la legislatura pueden vetar sin costo alguno cualquier cosa que haga la agencia burocrática —condiciones que no solamente simplifican la realidad sino que también hacen preguntarnos cuán aplicable es su teoría a aquellas cosas que son realmente relevantes.

Mucho de esto es cierto también para los modelos de la nueva economía que siguen la tradición de Niskanen. Sus extraños procedimientos capturan

una pequeña parte de la relación entre las legislaturas y las agencias (incluso de la relación presupuestaria), ignoran a los presidentes y a otras autoridades políticas, pero aún generan conclusiones altamente complejas y condicionales.

Estos problemas de complejidad parecen estar aumentando en los modelos de control político más recientes. Lupia y McCubbins (1994), por ejemplo, usan un marco teórico de principal-agente para explorar las conexiones entre el aprendizaje legislativo y el diseño y control burocrático. La teoría resultante es innovadora en su análisis del aprendizaje, pero al mismo tiempo monstruosamente complicada y contingente, lo cual hace que quede poco claro hacia dónde nos lleva esta innovación.

Finalmente, aun cuando pueda parecer que no simplifican suficientemente las cosas, estos esfuerzos por construir modelos de control político basados en la nueva economía, tienen a su vez una irónica tendencia a simplificar demasiado cuando se trata de algunos componentes centrales del propio enfoque económico. En efecto, en general ignoran o rechazan lecciones centrales de la teoría más amplia, y ello tiene profundas consecuencias en la manera como entienden al control político. Incluso, ellos menoscaban los problemas de acción colectiva y los costos de transacción que amenazan con incapacitar al Congreso, como un actor que le da a los presidentes y agencias oportunidades para ganar influencia a expensas suya.

En lo que respecta a la complejidad, la cuestión para el futuro no es por supuesto evitar la simplificación, y ciertamente tampoco desconocer o repudiar la nueva economía. La cuestión consiste en hacer la clase de simplificaciones adecuadas, y preservar la esencia de lo que la nueva economía identifica como importante.

En términos generales, suponiendo que los problemas de complejidad pudiesen eventualmente ser resueltos, el desafío del futuro es cerrar la brecha que ha separado los modelos de control político del trabajo central sobre control *ex ante*, intercambio político, y política de elección institucional. Los modelos de control basados en la nueva economía nos permiten explorar oportunidades excitantes para hacer justamente esto, dado que a diferencia de los modelos espaciales, ellos pueden analizar muy bien temas de control *ex post* y temas de diseño institucional. Pueden proveer las bases, entonces, para cerrar la brecha y darles a las teorías de control, un uso mucho más productivo para darle vida en todo su esplendor a una teoría de la organización y el comportamiento burocrático.

7. Conclusión

Todas las perspectivas tienen sus problemas. Y en este caso, es especialmente importante que las críticas no nos hagan perder de vista el punto más básico que debe ser hecho: la elección pública ha revolucionado genuinamente la teoría de la burocracia. Comparando con la herencia de la administración pública, que se había esforzado por décadas sin mucho éxito, la magnitud del progreso ha sido asombrosa.

Del trabajo pionero de Downs, Tullock y Ostrom, pasando por la fructífera teoría de Niskanen de la agencia maximizadora de presupuesto, por las teorías de la Escuela de Chicago de captura y pluralismo, por las teorías más recientes de control político, intercambio, y políticas de elección institucional, la elección pública ha dado grandes pasos para mostrar cómo los fundamentos de la política encuentran su reflejo en la organización y desempeño de la burocracia. Y esto es sólo el principio. El ritmo de cambio se ha acelerado considerablemente con el arribo de la nueva economía, y el futuro seguramente producirá una proliferación de nuevos e innovadores trabajos.

¿Cuánto mejor nos permitirá la teoría del mañana explicar la burocracia? Eso depende de cuán exitosamente sean resueltos los problemas que tiene la literatura actual. Y el principal déficit que ella tiene, está menos relacionado con temas técnicos (para cuya solución mis colegas están bien equipados) que con asuntos vinculados con la perspectiva más amplia, que están arraigados en la herencia de la elección pública y que no son tan fáciles de cambiar.

Por muchos años, la teoría de la elección social ha ocupado el centro de la escena en la disciplina y, de manera sutil pero penetrante, estableció sus agendas intelectuales formulando la manera en que enfocamos y entendemos los temas. A partir del surgimiento del nuevo institucionalismo, la academia ha procedido según los cánones de la ciencia normal, moviéndose desde el énfasis legislativo inicial hacia el resto del sistema, comenzando con la burocracia. La trayectoria está bien orientada, por supuesto. Y puede eventualmente ser el camino más efectivo para progresar. Sin embargo, por el momento ha producido una teoría que ve al mundo político a través de lentes legislativos y sus argumentos están excesivamente centrados en el poder legislativo.

Según esta visión del mundo, la burocracia es un sujeto interesante para la teoría porque el legislativo le delega autoridad y a su vez ejerce un control sobre ella. Los presidentes son relevantes porque pueden vetar la legislación. Los tribunales de justicia entran en juego porque ellos pueden proteger los

acuerdos legislativos. Todo está "entendido" en la perspectiva legislativa. Y todo es secundario en importancia y poder respecto de la legislatura.

La clase de progreso que más necesitamos, me parece, es un movimiento hacia un entendimiento más balanceado de la burocracia pública y su relación con otras instituciones políticas. Esto requiere, por lo tanto, nuevos tipos de trabajos. Que consideren seriamente a la presidencia y a los tribunales de justicia como instituciones hechas y derechas, por derecho propio, con poderes, motivaciones y propiedades organizacionales que son profundamente importantes para una explicación de la burocracia y del control. Las legislaturas también necesitan ser exploradas en más detalle, pero desde el punto de vista de los problemas que tienen para ejercer su poder legislativo: los costos de transacción y los problemas de acción colectiva que hacen difícil para las legislaturas tomar acciones enérgicas en interés propio y las tornan vulnerables a la explotación por otros.

Y por último, se encuentra la propia burocracia, la cual, debido a la inclinación legislativa de la teoría predominante, ha recibido menos atención de lo que uno podría pensar. En general, las teorías burocráticas no se establecen por lo que nos pueden decir sobre la burocracia en sí, sino más bien por lo que nos pueden decir sobre cuánto poder tienen el Congreso y otras autoridades, y qué mecanismos emplean ellos para que se cumplan sus objetivos. La burocracia es tratada como poco menos que un medio para estos fines más importantes, y no como una institución que valga explicar intensivamente por derecho propio. Esto debe cambiar. Una teoría de la burocracia nunca tendrá éxito si está diseñada realmente para hacer otra cosa.

La perspectivas teóricas guían la investigación, y una investigación conforme a dicha línea de trabajo probablemente va a surgir lentamente mientras continúe el predominio de la perspectiva legislativa. Pero seguramente va a surgir, a medida que los estudios continúen ramificándose de su base legislativa. Y sospecho que con el tiempo crecerá considerablemente, a medida que la nueva economía le gane su amistosa pulseada a la elección social, y a través de su aproximación abstracta a los fundamentos de la organización, promueva una teoría más amplia, en la cual las votaciones y las legislaturas no tengan una atracción metodológica inherente.

Referencias

- ARANSON, Peter H., George ROBINSON, y Ernest GELHORN (1982) "A Theory of Legislative Delegation", *Cornell Law Review* 68: 777-95.
- BANKS, Jeffrey S. (1989a) "Equilibrium Outcomes in Two-Stage Amendment Procedures", *American Journal of Political Science* 33: 25-43.
- (1989b) "Agency Budgets, Cost Information, and Auditing", *American Journal of Political Science* 33: 670-99.
- BANKS, Jeffrey S., y Barry R. WEINGAST (1992) "The Political Control of Bureaus under Asymmetric Information", *American Journal of Political Science* 36: 509-24.
- BARKE, Richard P., y William H. RIKER (1982) "A Political Theory of Regulation with Some Observations on Railway Abandonments", *Public Choice* 39: 73-106.
- BECKER, Gary S. (1983) "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics* 98: 371-400.
- BENDOR, Jonathan (1988) "Formal Models of Bureaucracy. A Review", *British Journal of Political Science* 18: 353-95.
- BENDOR, Jonathan, Serge TAYLOR, y Roland VAN GAALLEN (1985) "Bureaucratic Expertise vs. Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting", *American Political Science Review* 79: 1041-60.
- (1987a) "Politicians, Bureaucrats, and Asymmetric Information", *American Journal of Political Science* 31: 796-828.
- (1987b) "Stacking the Deck: Bureaucratic Missions and Policy Design", *American Political Science Review* 81: 873-96.
- BRETTON, Albert, y Ronald WINTROBE (1975) "The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy* 82: 195-207.
- (1982) *The Logic of Bureaucratic Conduct*, Cambridge University Press.
- CALVERT, Randy, Mathew D. McCUBBINS, y Barry R. WEINGAST (1989) "A Theory of Political Control and Agency Discretion", *American Journal of Political Science* 33: 588-611.
- COX, Gary W., y Mathew D. McCUBBINS (1993) *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press.
- DOWNES, Anthony (1967) *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Company.
- ESKRIDGE, William N., y John FERREJOHN (1992) "Making the Deal Stick: Enforcing the Original Constitutional Structure of Lawmaking in the

- Modern Regulatory State", *Journal of Law, Economics, and Organization* 8: 165-89.
- FEREJOHN, John A., y Charles SHIPAN (1990) "Congressional Influence on Bureaucracy", *Journal of Law, Economics, and Organization* - edición especial 6: 1-20.
- FEREJOHN, John A., y Barry R. WEINGAST (1992a) "Limitation of Statutes: Strategic Statutory Interpretation", *The Georgetown Law Journal* 80: 565-82.
- (1992b) "A Positive Theory of Statutory Interpretation." *International Review of Law and Economics* 12:263-79.
- FIORINA, Morris P. (1981b) "Congressional Control of the Bureaucracy: A Mismatch of Capabilities and Incentives", en Lawrence Dodd y Bruce Oppenheimer, eds., *Congress Reconsidered*, 2da. ed., Washington (DC) Congressional Quarterly Press, 332-48.
- (1982a) "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?" *Public Choice* 39: 33-66.
- (1982b) "Group Concentration and the Delegation of Legislative Authority", en Roger G. Noll, de., *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, Los Angeles, University of California Press.
- (1986) "Legislative Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power", *Journal of Law, Economics, and Organization* 2: 33-50.
- HAMMOND, Thomas H., y Jack KNOTT (1992) "Presidential Power, Congressional Dominance, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policymaking", Trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Chicago.
- HAMMOND, Thomas H., JEFFREY HILL, y Gary J. MILLER (1986) "Presidents, Congress, and the 'Congressional Control of Administration' Hypothesis", Trabajo presentado en la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Washington (DC)
- HAMMOND, Thomas H., y Gary J. MILLER (1985) "A Social Choice Perspective on Expertise and Authority in Bureaucracy", *American Journal of Political Science* 29: 1-28.
- HILL, Jeffrey (1985) "Why So Much Stability? The Role of Agency Determined Stability", *Public Choice* 46: 275-87.
- HORN, Murray J. (1988) "The Political Economy of Public Administration", Tesis Doctoral, Harvard University.
- (1995) *The Political Economy of Public Administration*, Cambridge University Press.

- KIEWIET, D. Roderick, y Mathew D. McCUBBINS (1985) "Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game between President and Congress." *Legislative Studies Quarterly* 9: 181-202.
- (1988). "Presidential Influence on Congressional Appropriations Decisions", *American Journal of Political Science* 32: 713-36.
- LANDES, William M., y Richard A. POSNER (1975) "The Independent Judiciary in an Interest-Group Perspective", *Journal of Law and Economics* 18: 875-901.
- LUPIA, Arthur, y Mathew D. McCUBBINS (1994) "Designing Bureaucratic Accountability", *Law and Contemporary Problems* 57 (Invierno): 91-126.
- MARCH, James G., y Herbert A. SIMON (1957) *Organizations* Nueva York, John Wiley and Sons.
- MASHAW, Jerry. 1990. "Explaining Administrative Process: Normative, Positive, and Critical Studies of Legal Development", *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 267-98.
- MCCUBBINS, Mathew D. (1985) "The Legislative Design of Regulatory Structure", *American Journal of Political Science* 29: 721-48.
- MCCUBBINS, Mathew D., y Thomas SCHWARTZ (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science* 28: 165-79.
- MCCUBBINS, Mathew D., Roger G. NOLL, y Barry R. WEINGAST (1987) "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization* 3: 243-77.
- (1989) "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies", *Virginia Law Review* 75: 431-82.
- (1992) "Positive Canons: The Role of Legislative Bargains in Statutory Interpretation", *Georgetown Law Journal* 80: 705-42.
- (1994) "Legislative Intent: The Use of Positive Political Theory in Statutory Interpretation." *Law and Contemporary Problems* 57 (Invierno): 3-38.
- MCKELVEY, Richard D. (1976) "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control", *Journal of Economic Theory* 12: 472-82.
- MIGUÉ, Jean-Luc, y Gerard BÉLANGER (1974) "Toward a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice* 17: 27-43.
- MILGROM, Paul R., y John ROBERTS (1992) *Economics, Organization, and Management*, Nueva York, Prentice-Hall.
- MILLER, Gary (1992) *Managerial Dilemmas*, Cambridge University Press.
- MILLER, Gary J., y Terry M. MOE (1983) "Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government.", *American Political Science Review* 77: 297-322.

- MITCHELL, William C. (1988) "Virginia, Rochester, and Bloomington: Twenty-Five Years of Public Choice and Political Science", *Public Choice* 56: 101-19.
- MOE, Terry M. (1984) "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science* 28: 739-77.
- (1987) "An Assessment of the Positive Theory of «Congressional Dominance»", *Legislative Studies Quarterly* 12:475-520.
- (1989) "The Politics of Bureaucratic Structure." En John E. Chubb, y Paul E. Peterson, eds., *Can the Government Govern?*, Washington (D. C.), The Brookings Institution.
- (1990a) "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy." En Oliver E. Williamson, ed., *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Nueva York, Oxford University Press.
- (1990b) "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization* 6: 213-53.
- (1991) "Politics and the Theory of Organization", *Journal of Law, Economics, and Organization* 7: 106-29.
- MOE, Terry M., y Michael CALDWELL, 1994. "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems", *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150: 171-95.
- MOE, Terry M., y Scott WILSON (1994) "Presidents and the Politics of Structure", *Law and Contemporary Problems* 57 (Primavera): 1-44.
- NISKANEN, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Nueva York, Aldine-Atherton.
- (1991) "A Reflection on Bureaucracy and Representative Government." En Andre Blais y Stephan Dion, eds., *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 13-32.
- NOLL, Roger G. (1989) "Economic Perspectives on the Politics of Regulation.", en Richard Schmalensee y Robert D. Willig, eds., *Handbook of Industrial Organization*, vol. 2. Amsterdam, North-Holland, 1254-87.
- OLSON, Mancur, Jr. (196) *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Ostrom, Vincent. 1973. *The Intellectual Crisis of Public Administration*, Alabama, University of Alabama Press.
- PELTZMAN, Sam (1976). "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics* 19: 211-40.
- ROMER, Thomas, y Howard ROSENTHAL (1978) "Political Resource Allocation, Controlled Agendas and the Status Quo", *Public Choice* 33(4): 27-43.
- SIMON, Herbert A (1947) *Administrative Behavior*, Nueva York, MacMillan.

- STIGLER, George J. (1971) "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science* 2: 3-21.
- TIEBOUT, Charles M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64: 416-24.
- TULLOCK, Gordon (1965) *The Politics of Bureaucracy*. Washington (D. C.), Public Affairs Press.
- WEBER, Max (1947) *The Theory of Economic and Social Organization*, Traducido por A. M. Henderson y Talcott Parsons, Nueva York, Oxford University Press.
- WEINGAST, Barry R. (1981) "Regulation, Reregulation, and Deregulation: The Political Foundations of Agency Clientele Relationships", *Law and Contemporary Problems* 44: 147-77.
- (1984) "The Congressional-Bureaucratic System: A Principal Agent Perspective", *Public Choice* 44: 147-91.
- WEINGAST, Barry R., y William MARSHALL (1988) "The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy* 96: 132-63.
- WEINGAST, Barry R., y Mark J. MORAN (1983) "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policy-Making by the Federal Trade Commission", *Journal of Political Economy* 91: 765-800.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, Nueva York, Free Press.
- WILSON, James Q. (1980) "The Politics of Regulation", en James Q. Wilson, ed., *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- YOUNG, Robert A. (1991) "Budget Size and Bureaucratic Careers", en Andre Blais y Stéphane Dion (Eds.), *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Publicado originalmente en Dennis C. Mueller (Ed.) *Perspectives on Public Choice*, pp. 455-480; reproducido con permiso del autor, Copyright Cambridge University Press, 1997.