

## LA DISPUTA POR EL CONTROL: LAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS EN ESTADOS UNIDOS VISTAS DESDE LA RELACIÓN CONGRESO-PRESIDENCIA

GUILLERMO M. CEJUDO<sup>1</sup>

DETRÁS DE CADA REFORMA ADMINISTRATIVA hay siempre una combinación de argumentos técnicos e intereses políticos. Tanto quienes promueven los cambios como quienes los resisten suelen enfatizar los componentes técnicos de la reforma, y refugiarse en sofisticadas discusiones sobre la mejor fórmula para que el gobierno opere de manera eficaz.<sup>2</sup> Sin embargo, el trasfondo político es tanto o más importante que los detalles administrativos. Cada reforma al sector público tiene como resultado una alteración en las relaciones de poder entre los actores políticos y, en consecuencia, estos actores seguirán sus propios intereses al momento de decidir si impulsan o frenan dicha reforma. Así, es un error suponer que las negociaciones sobre cambios administrativos se basan sólo en argumentos técnicos, mejores prácticas o doctrinas de moda. Por el contrario, detrás de tales cambios habrá siempre intereses políticos en juego, que determinarán el resultado final de cualquier intento de reforma.

En este sentido, el caso de Estados Unidos es paradigmático. En un país con una marcada división de poderes y con un aparato burocrático sumamente complejo, el tema de la reforma administrativa —entendida como la transformación de reglas, estructuras y procedimientos de la burocracia— ha tenido una presencia constante en la agenda política. La tradicional suspicacia con que se ve al poder público se ha sumado a una creciente insatis-

<sup>1</sup> Esta investigación se realizó con el generoso apoyo de las fundaciones Ford y Hewlett. Agradezco los comentarios de Cathie Jo Martin y Cynthia Valdés al manuscrito original, así como las atinadas sugerencias de Mauricio Dussauge en torno a las reformas de 2000 a 2004.

<sup>2</sup> De igual forma, el estudio del cambio administrativo se tiende a llevar a cabo en los mismos términos. Aunque la famosa dicotomía política-administración ya no domina el estudio de la administración pública, pocas veces se pone atención a las consecuencias políticas e institucionales de las reformas.

facción con la forma en que funciona la administración,<sup>3</sup> y, en consecuencia, conforme el gobierno federal ha crecido en tamaño y atribuciones, se han lanzado numerosos esfuerzos de reforma.<sup>4</sup> Cada intento ha promovido innovaciones administrativas, pero también ha afectado los intereses políticos de distintos actores.<sup>5</sup> En particular, el Congreso y la presidencia han impulsado repetidamente cambios en la estructura y el funcionamiento de la administración federal, con propósitos no sólo de mejora técnica, sino también de control político. Durante la mayor parte del siglo XX (y lo que va del XXI), los presidentes estadounidenses se han quejado de la falta de instrumentos para ejercer control sobre la rama ejecutiva, mientras que, en el otro extremo, congresistas de uno y otro partido han criticado la ausencia de mecanismos que aseguren la responsabilidad y rendición de cuentas del extenso aparato burocrático estadounidense. Ambos poderes, por tanto, han intentando, con diverso éxito, ampliar su capacidad para influir en la administración y reducir la autonomía burocrática.<sup>6</sup>

¿Qué podemos concluir —tras varias décadas de reformas más o menos exitosas— acerca de la distribución de poder resultante entre el Congreso y el Ejecutivo? En otras palabras, ¿han sido los presidentes estadounidenses eficaces en reducir la microgestión legislativa sobre la administración? O, por el contrario, ¿ha podido el Congreso construir un conjunto de mecanismos y procedimientos de supervisión que le permiten delegar responsabilidades sin perder el control? El presente artículo contrasta las preferencias y estrategias de reforma administrativa y, en particular, de control sobre la burocracia, de los dos actores más importantes en la política estadounidense: el Congreso y la presidencia. El objetivo es demostrar que los postulados retóricos en torno a la necesidad de liberar a los funcionarios

<sup>3</sup> La visión negativa del gobierno —que no del presidente— por parte de la sociedad es un componente clave de la cultura política estadounidense (véase, por ejemplo, James Freedman).

<sup>4</sup> Para un catálogo extenso de las diferentes reformas llevadas a cabo durante el siglo XX, véase Paul Light, *The Tides of Reform...*

<sup>5</sup> Esto no significa, desde luego, que los diagnósticos y las soluciones propuestas hayan sido unánimes. Por el contrario, la discusión sobre reforma administrativa se ha caracterizado por múltiples visiones encontradas, pues —como ocurre siempre en los debates sobre gestión pública— las soluciones propuestas han estado basadas en los juicios y prejuicios de quienes opinan y deciden acerca de cómo hacer funcionar mejor la burocracia (sobre cómo las doctrinas administrativas se construyen a partir de argumentos no necesariamente lógicos, conviene consultar Christopher Hood y Michael Jackson).

<sup>6</sup> La discusión académica ha seguido un rumbo parecido. Tanto quienes se concentran en un solo episodio de reforma, como quienes analizan procesos de largo aliento, suelen explicar las reformas en términos de transformaciones unidireccionales, ya sea hacia una "presidencia gerencial" (Peri Arnold) o hacia una "administración pública centrada en el Legislativo" (David Rosebloom, *Building a Legislative-Centered Public Administration...*).

públicos de restricciones excesivas impuestas por el Congreso, o sobre la urgencia de hacer las agencias públicas más responsables ante los legisladores, se explican por la posición de cada actor respecto a cuál es el papel del Congreso y del Ejecutivo en el control sobre la burocracia. Evidentemente, nunca han estado a discusión el principio de separación de poderes y los pesos y contrapesos diseñados por la Constitución, ni la autoridad legítima que ambos poderes tienen sobre el aparato gubernamental. Lo que sí se ha debatido es el grado de influencia que cada poder debe tener sobre la burocracia, así como los mecanismos que garanticen el ejercicio de un control efectivo.

La idea central de este artículo es que, desde la década de los años treinta, ha habido un intento continuo por parte tanto del Congreso como del Ejecutivo por ganar (o recuperar) control sobre la burocracia, a expensas de la otra rama de gobierno (y, por supuesto, a expensas también de la autonomía burocrática). Se sugiere asimismo que, pese a retrocesos iniciales durante el New Deal en los años treinta y cuarenta, el Congreso ha tenido éxito en su intento por recobrar poder e influencia sobre la administración, a pesar de considerables esfuerzos por parte de sucesivos presidentes por inclinar a su favor la balanza del control sobre la burocracia. Esto último ha ocurrido no porque los presidentes hayan permanecido pasivos en esta disputa, sino ante todo porque muchas de las reformas promovidas por el Ejecutivo han sido fallidas o le han reportado ganancias inesperadas al Congreso. El resultado ha sido que tanto el Congreso como el Ejecutivo cuentan con sofisticados instrumentos al respecto, que a veces se contrarrestan entre sí, pero que, a final de cuentas, implican un control exhaustivo de ambos poderes sobre la burocracia federal.

La primera sección de este trabajo consiste en una breve reseña de la discusión académica reciente sobre el control ejecutivo y legislativo de la burocracia. Después, se presenta una perspectiva histórica del desarrollo administrativo en Estados Unidos hasta antes del New Deal. La parte central del texto es un análisis de la evolución de la disputa por el control desde el gobierno de Franklin D. Roosevelt hasta el primer cuatrienio de George W. Bush. De esta forma, el artículo responde a las preguntas ya mencionadas sobre quién y cómo controla la burocracia federal. Con este análisis se busca contribuir también a un debate teórico más amplio acerca de los efectos institucionales (previstos y no previstos) de las reformas administrativas. En este sentido, la conclusión más general es que, a pesar de su naturaleza técnica, las reformas administrativas son eminentemente resultado de motivos políticos y tienen consecuencias significativas en la distribución de poder entre las instituciones.

## DE UN ANÁLISIS TÉCNICO A UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

Como puede suponerse, las cuestiones acerca de quién controla la burocracia y cómo se ejerce ese control han llamado la atención de especialistas tanto en ciencia política como en administración pública. En general, los expertos en administración suelen concentrarse en el *contenido* de las reformas<sup>7</sup> más que en sus consecuencias institucionales.<sup>8</sup> En otras palabras, se pone énfasis en los instrumentos de política pública que se habrán de utilizar y en sus efectos organizacionales. El contenido de una reforma, sin embargo, es sólo una parte de la compleja historia asociada con cualquier cambio administrativo. En un régimen presidencial inserto en un sistema de pesos y contrapesos, las reformas no sólo son decisiones técnicas tomadas por uno o varios funcionarios aislados del juego político. Por lo regular, las reformas son impulsadas con propósitos relacionados no únicamente con la forma en que el gobierno funciona, sino también con la distribución del poder entre las instituciones.

Incluso si se pone atención a los efectos institucionales, es fácil perderse en los detalles, ignorar tendencias de largo plazo y asumir que pequeñas ganancias del Congreso o de algún presidente son victorias definitivas, irreversibles o no enmendables por otros mecanismos. Por ejemplo, en su análisis de la Ley de Reforma al Servicio Civil (Civil Service Reform Act) aprobada por el Congreso durante el gobierno del presidente Jimmy Carter, Patricia Ingraham no duda en declarar al Congreso víctima del intento presidencial de presentar cuestiones de poder en términos técnicos, por haber concedido atribuciones al presidente para realizar nombramientos directos de altos cargos en el servicio civil.<sup>9</sup> Lo que esta autora no reconoce es que, por medio de mecanismos nuevos y más efectivos, el Congreso sería capaz de recobrar más adelante la autoridad perdida, y que nuevas rondas de reforma han seguido siendo la arena de batallas continuas entre presidentes y legisladores, sin ganador claro ni definitivo.

<sup>7</sup> Ejemplos concretos pueden encontrarse en Patricia Ingraham, "The Reform Game" (en particular sobre la reforma al servicio civil propuesta por Jimmy Carter); Charles Goodsell (que analiza las reformas al sector público durante el gobierno de Ronald Reagan), y Donald Moynihan, "Public Management Policy Change in the United States during the Clinton Era" (acerca de las reformas en la década de los noventa).

<sup>8</sup> Como en toda generalización, hay salvedades notables. Por ejemplo, B. Guy Peters, "Administrative Reform and Political Power in the United States", y James Thompson, aunque ambos analizan sólo un episodio de reforma: el gobierno de Clinton. Para una introducción al tema de la burocracia en un sistema presidencial, véase, también de Peters, "Bureaucracy in a Divided Regime: The United States".

<sup>9</sup> Ingraham, art. cit, p. 15.

En contraste con los expertos en administración pública, los politólogos han prestado más atención a las luchas de poder entre instituciones. Sin embargo, en buena medida los estudios del Congreso han estado cada vez más influidos (por no decir casi dominados) por la teoría de la elección racional y los enfoques relacionados con ella. Por ejemplo, siguiendo el modelo de agente-principal, investigadores como Horn, Wood y Waterman han analizado el control que el Legislativo tiene sobre las agencias gubernamentales en puntos fijos en el tiempo, como si las estructuras burocráticas fueran estáticas, y bajo el supuesto de que no hay cambios en el equilibrio entre los dos poderes.<sup>10</sup> Esto se aplica especialmente a la abundante literatura sobre supervisión legislativa de la burocracia. Autores de esta corriente modelan el control de la administración pública como un juego entre Congreso, presidentes y burócratas en una lucha por control (o autonomía) y por impulsar agendas ideológicas. El análisis se concentra en los mecanismos de control de que disponen los actores institucionales: vetos y nombramientos en manos del Ejecutivo, y leyes, presupuestos y auditorías como instrumentos del Congreso. Hammond y Knott resumen esta literatura en cinco hipótesis en competencia: “que la burocracia es autónoma, que está dominada por el Congreso, que está controlada por el presidente, que está limitada por las cortes y que está bajo el control conjunto de todas estas instituciones”.<sup>11</sup> Con todo, quienes escriben desde esta perspectiva, incluso los que ponen atención a factores contingentes (como cuando hay gobierno dividido entre republicanos y demócratas),<sup>12</sup> suelen ignorar la continua evolución en la estructura y los procedimientos de la administración federal.

Las graves limitaciones de analizar la relación entre el Congreso y el Ejecutivo en términos del control sobre la burocracia como un equilibrio estable son evidentes al reanalizar el estudio clásico de McCubbins y Schwartz sobre “patrullas policíacas y alarmas de incendio”.<sup>13</sup> Estos autores afirman que la supervisión legislativa puede ser ejercida mediante mecanismos centralizados de revisión rutinaria y auditorías exhaustivas de las actividades de la administración (patrullas policíacas), o mediante la emisión de reglas y procedimientos que den a ciudadanos y grupos de interés el derecho a demandar información, examinar e iniciar quejas sobre decisiones administrativas —a través de un procedimiento descentralizado—, y de esa forma llamar la atención del Congreso cuando hay problemas (alarmas de incendio). McCubbins y Schwartz encuentran que el Congreso ha

<sup>10</sup> Murray Horn; y Dan Wood y Richard Waterman.

<sup>11</sup> Thomas Hammond y Jack Knott, p. 121. Todas las traducciones en este artículo son mías.

<sup>12</sup> Por ejemplo, véase John Huber, Charles Shipan y Madeleine Pfahler.

<sup>13</sup> Mathew McCubbins y Thomas Schwartz.

mostrado de modo sistemático una preferencia por la segunda opción, por ser menos costosa y, quizá, más eficaz. Este análisis está construido sobre dos premisas: a) los mecanismos de que dispone el Congreso para llevar a cabo sus atribuciones de supervisión son estables (no cambian) y b) el Congreso y los presidentes no buscan de manera activa incrementar el grado de control que pueden ejercer sobre la burocracia: para el Congreso es suficiente con vigilar la burocracia con los mecanismos ya existentes, mientras que los presidentes no tienen interés en aumentar, a expensas del Congreso, su poder autónomo sobre la administración.

Ninguno de los dos supuestos puede ser defendido en la realidad. En primer lugar, la capacidad de supervisión del Congreso varía de manera frecuente. Como muestra, dicha capacidad no es la misma antes y después de aprobar la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Law), que incrementó la efectividad del mecanismo de "alarmas de incendio". Este ejemplo basta para decir —como se demostrará más adelante— que ha habido cambios sustanciales en la cantidad y tipo de instrumentos disponibles para ejercer control. Y, en segundo término, en distintos momentos el Congreso y los sucesivos presidentes se han enfrentado para decidir quién debe controlar la burocracia y cómo debe hacerlo. Esta disputa ha resultado en transferencias de poder recurrentes entre ambas instituciones, lo que significa una distribución de poderes cambiante entre actores institucionales. En suma, contrariamente a lo que este grupo de autores supone, la lucha institucional por el control de la burocracia no está en un equilibrio estable, sin cambios en las estrategias y los instrumentos utilizados por el Congreso y el Ejecutivo.

En este artículo se sustituyen estos dos supuestos por un énfasis explícito en el juego político detrás de las reformas administrativas. La premisa básica es que la disputa por quién controla la burocracia es un proceso de largo plazo, en el que episodios concretos —como los analizados en la literatura sobre administración pública— son batallas de una guerra prolongada y, por tanto, estudiar sólo cambios coyunturales llevaría a conclusiones equivocadas. El argumento principal es que las reformas administrativas deben ser entendidas como el resultado de conflictos institucionales en torno a mucho más que sólo detalles técnicos, y con efectos significativos en la distribución del poder político.

#### PREPARANDO EL CAMPO DE BATALLA

La Constitución de Estados Unidos señala que el Poder Ejecutivo reside en el presidente, y que éste tiene el mando de la administración. No obstante,

la autoridad ejecutiva se contrarresta con el poder otorgado al Congreso para crear y facultar a todas las agencias del ámbito federal, y para asignarles recursos financieros. Esta aparente división del trabajo no evitó la aparición de conflictos en los primeros años de la nueva república.<sup>14</sup> A pesar de la ausencia de un aparato administrativo complejo, la burocracia federal fue víctima de una disputa implacable entre presidentes y legisladores sobre quién tenía los “derechos de propiedad” sobre la burocracia. Una vez que la política populista del presidente Andrew Jackson (1829-1837) colocó a los partidos como los auténticos agentes del poder político (por encima de las instituciones constitucionales), la burocracia terminó siendo –gracias al *patronage system*– el botín por repartir entre los partidos en competencia. Este arreglo –poco defendible en términos teóricos, pero muy eficaz en términos políticos– se mantuvo en vigor durante varias décadas.<sup>15</sup>

A finales del siglo XIX, se hizo evidente que la estructura administrativa heredada de la época de Jackson –que incluso sobrevivió la Guerra Civil– no servía ya para encarar los retos de un país en rápido proceso de industrialización y con un territorio mucho más amplio y poblado. En otras palabras, conforme Estados Unidos se convirtió en una economía industrializada, lo que Skowronek llamó el *Estado de cortes y partidos* (pues eran éstas las únicas instituciones que dominaban la lucha por el poder político)<sup>16</sup> no fue suficiente para satisfacer la necesidad de coordinación central por parte del gobierno federal. A partir de la década de 1890, un importante grupo de ciudadanos –encabezado por profesores universitarios y jóvenes profesionistas– impulsó la reforma al servicio civil como el componente central de su estrategia de construcción estatal y expansión administrativa. Chubb y Peterson argumentan que fue entonces cuando el Congreso y la presidencia alcanzaron el primer acuerdo político en torno al control sobre la burocracia federal. El ingrediente principal de este compromiso fue la eliminación del sistema de botín conforme al que había funcionado la administración. En su lugar, gracias a la Ley de Reforma al Servicio Civil (Civil Service Reform Act) se dieron los primeros pasos hacia la creación de un sistema de carrera basado en el mérito y no en la lealtad política.

Ésta no fue la única consecuencia del movimiento reformista. También logró un cambio en el equilibrio de poder entre el Congreso y el Ejecutivo en términos del control sobre el aparato burocrático.<sup>17</sup> De hecho, más que

<sup>14</sup> Francis Rourke.

<sup>15</sup> Brian Balogh, Joanna Grisinger y Philip Zelikow.

<sup>16</sup> Stephen Skowronek, pp. 15-25, 39.

<sup>17</sup> En efecto, “la reforma al servicio civil suele ser presentada como una pelea entre partidos y reformistas, lo que hace que se pase por alto la lucha entre los centros de poder legislativo y ejecutivo” (John Chubb y Paul Peterson, p. 14). Cf. Jos Raadnschelders.

una transferencia de poder fue una reorganización de los mecanismos de control. La fragmentación del servicio civil en subsistemas especializados permitió al Congreso (y a sus comités) mantener vínculos directos de influencia y supervisión sobre la administración pública, sin interferencia presidencial. Por otra parte, el carácter profesional y experto del servicio civil fue un paso fundamental en la consolidación de un Ejecutivo fuerte, con suficiente capacidad administrativa para lidiar con las complejidades de una nación industrializada.<sup>18</sup> La reforma al servicio civil fue, por tanto, el inicio de una tendencia que duraría más de tres décadas, y que consistió en una presidencia a la que continuamente se le otorgaban (no sin considerable resistencia del Congreso) herramientas administrativas más completas y sofisticadas, hasta culminar con la expansión administrativa llevada a cabo por Franklin D. Roosevelt como parte de su proyecto del New Deal.

#### EL SURGIMIENTO DEL ESTADO ADMINISTRATIVO: EL NEW DEAL

Al escribir sobre las preferencias de sucesivos presidentes con respecto al objetivo de las reformas administrativas, Terry Moe ha señalado que:

[L]os presidentes [...] son los únicos participantes que están preocupados directamente por cómo la burocracia en su conjunto debe estar organizada. Y son ellos los únicos que realmente quieren manejarla mediante gestión y control directos. Su ideal es una burocracia racional, coherente y dirigida centralmente, que refleje las nociones típicas de libro de texto sobre cómo debería lucir una burocracia eficaz, ya sea pública o privada.<sup>19</sup>

Ésta es precisamente la posición tomada por el gobierno de Roosevelt y, en particular, por el Comité sobre Gestión Administrativa (Committee on Administrative Management), nombrado por el presidente para hacer una revisión crítica del estado de la administración. En su declaración oficial —que ahora es considerada como la ortodoxia en administración pública— este Comité, encabezado por Louis Brownlow, abogaba por un Poder Ejecutivo fuerte, con mayor capacidad para dirigir la burocracia y para implementar políticas públicas: “[L]os cánones de eficiencia requieren establecer un jefe del Ejecutivo responsable y eficaz como el centro de energía, dirección y gestión administrativa”.<sup>20</sup> Desde su punto de vista,

<sup>18</sup> Chubb y Peterson, art. cit., pp. 15 ss; Skowronek, *op. cit.*, p. 42.

<sup>19</sup> Terry Moe, p. 280.

<sup>20</sup> Citado en David Rosenbloom, “Retrofitting the Administrative State to the Constitution...”, p. 40.

esto era necesario no sólo para alcanzar las metas de eficiencia y coordinación, sino también para poder administrar un sector público federal en expansión.

En efecto, las reformas del New Deal habían transformado radicalmente el papel del gobierno en la economía. Habían cambiado también la composición y el tamaño de la administración pública federal. A mediados de la década de los cuarenta, incluso sin considerar los aumentos debidos a la situación de guerra con las potencias del Eje, el gobierno contaba con un número sustancialmente mayor de agencias y empleados, así como con un presupuesto nunca antes alcanzado. El resultado fue una administración formada por numerosos programas y agencias, creados para responder al creciente activismo estatal en los ámbitos económico y social, pero que carecían de mecanismos de coordinación entre sí.

Para hacer frente a esta compleja situación, el Comité Brownlow hizo una serie de sugerencias basadas en el movimiento de gestión científica (*scientific management*) en boga pocos años antes: reorganizar la burocracia para reforzar el mando central en manos del presidente, y poner mayor énfasis en la eficiencia y la racionalidad como los valores que deberían guiar a los funcionarios de todo el gobierno, bajo la supervisión del Ejecutivo. Así, el paquete de reformas propuesto por Roosevelt situaba la institución presidencial en el centro de la actividad gubernativa y modificaba el entorno institucional de la operación administrativa, pues la reforma incluía también la creación de la Oficina Ejecutiva del Presidente (Executive Office of the President), el fortalecimiento de la Oficina de Presupuestos (Bureau of the Budget) y la expansión del sistema de servicio civil de carrera a puestos que habían sido hasta entonces de designación directa.<sup>21</sup>

Naturalmente, este diseño dejaba muy poco espacio para la intervención del Legislativo. El Congreso otorgaría mandatos legales, asignaría presupuestos y ejercería sus tareas de supervisión, pero no se preveía que interviniera en la toma de decisiones o en procesos organizacionales.<sup>22</sup> Como podía esperarse, sólo pocas de las recomendaciones de Brownlow obtuvieron apoyo en el Congreso. Los legisladores estaban conscientes del riesgo de fortalecer la presidencia a expensas del Poder Legislativo, en particular tras el periodo de vasta expansión del gobierno federal en los años previos. En realidad, en el Congreso se fraguaba ya el primer asalto al Estado administrativo creado durante los años del New Deal.

<sup>21</sup> Véase Sidney Milkis.

<sup>22</sup> Rosenbloom, *op. cit.*, p. 17.

## LA REACCIÓN LEGISLATIVA AL ESTADO ADMINISTRATIVO

Cuando Estados Unidos volvía a la “normalidad” después del largo gobierno de Roosevelt y el final de la Segunda Guerra Mundial, el Congreso tenía ante sí el reto que representaba haber autorizado incrementos sustanciales al gobierno federal, sin cambios paralelos en la capacidad del Congreso para llevar a cabo sus funciones de supervisión y control. Por ejemplo, Earl Michener, representante republicano de Missouri, se quejaba incluso en 1940 de burócratas “enloquecidos con el poder”, que habían usurpado el que pertenecía al Congreso y que promovían una “centralización peligrosa del poder gubernativo”.<sup>23</sup> Sin embargo, a pesar de la posición privilegiada que había obtenido el Ejecutivo sobre la burocracia gracias a las reformas asociadas al New Deal, y al ver en riesgo su capacidad de supervisar y controlar la administración, el Congreso reaccionó pronto e ideó mecanismos para operar en este nuevo escenario. Rosenbloom relata dicha reacción en estos términos:

En 1946, el Congreso aceptó a regañadientes la posibilidad de que, conforme pasaba el tiempo, la creciente complejidad de las políticas públicas requeriría que delegara más ampliamente su autoridad legislativa a agencias ejecutivas. Pero no estaba dispuesto a abdicar su autoridad, como muchos de sus miembros pensaban que había hecho durante el New Deal y la Segunda Guerra Mundial. En lugar de ello, había decidido tratar a dichas agencias como extensiones del Congreso para el desempeño de funciones legislativas, como la emisión de reglas.<sup>24</sup>

La Ley de Procedimientos Administrativos (Administrative Procedures Act) de 1946 fue elaborada de forma tal que asegurara que el Congreso no *delegaría* sus poderes en las agencias administrativas, sino que, más bien, usaría tales agencias como *extensiones* para llevar a cabo su función primordial: legislar. En otras palabras, en vez de depender de supervisión *post factum* de actividades administrativas, el Congreso dictaría los detalles de los procedimientos para prevenir abusos y asegurarse que las agencias actuarían en el modo indicado por el Legislativo en las decisiones que emitieran.

Los efectos de esta ley no fueron evidentes de manera inmediata. Al principio no era claro si sus previsiones serían suficientes para garantizar control legislativo sobre la administración, o si se convertirían en un obstáculo para la operación eficiente de las agencias federales.<sup>25</sup> De cualquier

<sup>23</sup> Citado en *ibid.*, p. 7.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. ix.

<sup>25</sup> Según relata Joel Aberbach, algunos creían que se había ido demasiado lejos en términos de las atribuciones otorgadas al Congreso, mientras que otros subrayaban el muy reducido número de actividades administrativas que estaban realmente bajo su supervisión (p. 24).

forma, es claro que constituían un primer paso en una nueva tendencia de largo alcance en la disputa por el control de la burocracia, consistente en una cada vez mayor intervención del Congreso en las actividades de la administración federal.

El equilibrio institucional que resultó del legado administrativo de Roosevelt y de la reacción del Legislativo refleja el choque de dos grupos de ideas y doctrinas administrativas claramente opuestas. Las reformas del New Deal (y las recomendaciones del Comité Brownlow) estaban basadas en los valores de eficiencia, economía y eficacia característicos del pensamiento administrativo estadounidense durante la primera mitad del siglo XX. En cambio, la reacción del Congreso estaba arraigada en la renovación de viejos valores como la rendición de cuentas, la responsabilidad pública y garantías procedimentales.<sup>26</sup> Siguiendo esta lógica, el Legislativo dio un segundo paso, en forma de otra ley, esta vez no diseñada para influir en el comportamiento de las agencias, sino dirigida al funcionamiento del Congreso. Esta segunda etapa en el intento del Congreso por recuperar el control sobre la burocracia estuvo representada por la Ley de Reorganización Legislativa (Legislative Reorganization Act) de 1946. Esta ley –aprobada con una mayoría abrumadora– transformó la estructura de comités con el propósito de fortalecer su capacidad de supervisión. Creó jurisdicciones paralelas para los comités de la Cámara de Representantes y el Senado, distribuyó a los miembros del Congreso en menor número de comités, y profesionalizó y expandió el personal de apoyo legislativo. Además, la ley requería que cada comité ejerciera vigilancia continua sobre todas las agencias administrativas bajo su jurisdicción.<sup>27</sup> Con esta doble estrategia –procedimientos administrativos decididos desde el Congreso y estructura de comités reorganizada y fortalecida– el Congreso recuperó parte del terreno perdido frente al presidente durante el New Deal y, sobre todo, sentaba las bases para continuar la disputa por el control burocrático durante las siguientes décadas.

#### LOS CAMBIOS AL LEGADO DEL NEW DEAL

A pesar de los límites impuestos por el Congreso, los presidentes posteriores al New Deal no cejaron en su intento de convencer a los legisladores de las bondades de las recomendaciones hechas por expertos en la ortodoxia administrativa. Así, la idea de una administración centralizada bajo el

<sup>26</sup> Rosenbloom, *op. cit.*, pp. 38-56.

<sup>27</sup> Aberbach, *op. cit.*, *passim*.

firme control presidencial sería el *leitmotiv* de repetidos intentos de reforma a la burocracia durante la segunda mitad del siglo XX y, en particular, del siguiente grupo de expertos nombrado para hacer recomendaciones (tal como, en su momento, el Comité Brownlow había asesorado al presidente Roosevelt).

Durante el gobierno de Harry Truman (1945-1953), queriendo revertir la expansión administrativa debida al New Deal, el Congreso —en manos de la oposición republicana— pidió al ex presidente Herbert Hoover que encabezara una nueva Comisión (lo cual volvería a hacer durante el gobierno del republicano Dwight Eisenhower [1953-1961]). Paradójicamente, a pesar de las intenciones de los republicanos en el Congreso, las dos comisiones Hoover aportaron nuevos argumentos a favor de una presidencia fortalecida y con mayores instrumentos para coordinar y controlar la burocracia.<sup>28</sup> Dadas las preferencias de Hoover por una presidencia fuerte, el efecto real de las comisiones Hoover fue el de otorgar un sello bipartidista a la tendencias centralizadoras heredadas de New Deal, que dejaban poco espacio de intervención al Congreso en la operación cotidiana de la administración pública.<sup>29</sup>

No obstante, como se ha adelantado ya, los esfuerzos del Congreso no terminaron en los años cuarenta. Tal como señalan Chubb y Peterson,

el Congreso fortaleció su propia capacidad legal para revisar, fiscalizar y reorientar las agencias ejecutivas. Dividió su trabajo en porciones cada vez más pequeñas, al delegar más responsabilidad en un creciente número de subcomités. Estos subcomités recibían presupuestos cada vez mayores, lo que les permitió contratar personal adicional. También se les otorgó más autoridad autónoma.<sup>30</sup>

Las consecuencias de este continuo énfasis en la supervisión no han sido sólo retóricas o, incluso, sólo organizacionales (más dinero y personal para los comités y subcomités, pero sin impacto en las capacidades de supervisión). Por el contrario, Joel Aberbach ha encontrado evidencia suficiente para demostrar que los comités han aumentado considerablemente el tiempo dedicado a actividades de supervisión y vigilancia. Sin importar qué partido haya ganado la presidencia o la mayoría legislativa, ha habido un incremento sostenido en el número de audiencias y sesiones relacionadas con la supervisión de agencias ejecutivas, tanto en términos absolutos

<sup>28</sup> Véase Ronald C. Moe, p. 32, *passim*.

<sup>29</sup> Arnold, *op. cit.* capítulos 5 y 6.

<sup>30</sup> Chubb y Peterson, art. cit., p. 28.

(número de días dedicado a supervisión) como relativos (en relación con otras actividades, como legislación y trabajo para sus distritos).<sup>31</sup>

En otro terreno, la aprobación de la Ley de Libertad de Información (Freedom of Information Act) en 1966—a pesar de la oposición del presidente Lyndon Johnson (1963-1969) y de la burocracia en su conjunto—abrió las puertas para que el Congreso contara con un nuevo mecanismo para controlar la burocracia y, por medio de ello, limitar el poder presidencial sobre el aparato administrativo. La obligación de entregar información a cualquier ciudadano interesado en obtenerla significó, entre otras cosas, que las agencias federales estaban —por lo menos potencialmente— bajo el escrutinio continuo de la ciudadanía, lo cual complementaba la supervisión rutinaria realizada desde el Congreso. Asimismo, la Ley de Reorganización Legislativa (Legislative Reorganization Act) de 1970 otorgó nuevos poderes a la Oficina de la Contaduría General (General Accounting Office, GAO) para, a nombre del Congreso, llevar a cabo evaluaciones de programas implementados por la administración federal.

De esta forma, tanto los esfuerzos presidenciales por centralizar la administración y fortalecer la posición del Ejecutivo en la relación presidente-burocracia-Congreso, como la respuesta del Legislativo, consistente en ampliar y perfeccionar los instrumentos de supervisión disponibles, muestran que el legado administrativo del New Deal estuvo siempre en un equilibrio inestable. Presidentes y legisladores por igual se propusieron, en distintos momentos, reforzar su posición institucional *vis-à-vis* la burocracia, y para ello iniciaron reformas que, lenta pero continuamente, transformaron el entorno del Estado administrativo vigente a mediados de siglo.

#### LA SEGUNDA RONDA: EL EQUILIBRIO ADMINISTRATIVO DEL NEW DEAL EN CRISIS

Después de ocho años de control demócrata —y tras la revitalización del proyecto del New Deal gracias al programa Great Society y a la Guerra

<sup>31</sup> Aberbach, *op. cit.*, pp. 34-47. No obstante, es importante no perder de vista que, incluso si ha habido procesos que han ampliado el control del Congreso sobre la burocracia federal, hay asimismo diferencias considerables en la forma como dicho control se ha ejercido. En este sentido, Shepsle ha explicado que, cada vez más, un número menor de comités podría expresarse con el consentimiento y apoyo del Congreso en su conjunto. En lugar de ello, y dado el creciente número de subcomités, el Congreso en realidad no habla ya con una sola voz, y no pocas agencias responden a múltiples jurisdicciones suyas (Kenneth Shepsle). En consecuencia, al tener múltiples “supervisores”, los funcionarios públicos ya no son sólo receptores pasivos de directivas por parte de los congresistas, sino que se han convertido en jugadores activos, que emplean estrategias para sacar ventajas de su interacción con los miembros de los comités y los mandos políticos.

contra la Pobreza del gobierno de Johnson-, Richard Nixon (1969-1974) llegó a la presidencia con el propósito de revertir buena parte de los programas creados en los años previos. El nuevo presidente estaba convencido de que la mayor parte de los funcionarios estaban "capturados" por los valores demócratas del New Deal. Nixon veía a los funcionarios públicos (y al Congreso, dominado por los demócratas) como los principales obstáculos para su ambiciosa agenda política.<sup>32</sup> En realidad, las percepciones de Nixon no estaban totalmente equivocadas. Con base en un extenso análisis de encuestas hechas a funcionarios de carrera y personal político, Aberbach y Rockman han mostrado que, en efecto, los funcionarios con preferencias demócratas superaban ampliamente a los funcionarios con inclinaciones republicanas, y que, en general, defendían un sector público intervencionista.<sup>33</sup> Naturalmente, una de las prioridades del gobierno de Nixon era reducir la autonomía de la administración, e incrementar el poder presidencial sobre ella, a expensas del Congreso. Al igual que sus predecesores, nombró una comisión especial (el Ash Council) para que emitiera recomendaciones sobre cómo controlar mejor la administración. El principal resultado fue la creación de la Oficina de Gestión y Presupuesto (Office of Management and Budget, OMB), que permitiría al presidente centralizar las decisiones presupuestales en una oficina bajo su control directo y, al mismo tiempo, le daría nuevas formas de allegarse información y ejercer supervisión directa sobre las actividades de los departamentos administrativos del gobierno federal.

Como se sabe, el poco afortunado manejo de la guerra en Vietnam y el escándalo Watergate impidieron a Nixon alcanzar muchos de sus objetivos, incluido el de reforzar la capacidad del Ejecutivo para controlar la burocracia. Además, en respuesta a los escándalos que lo llevaron a renunciar a la presidencia en 1974, el Congreso asumió una posición más firme en sus esfuerzos de vigilancia para contrarrestar los abusos presidenciales. En consecuencia, a mediados de los años setenta, las actividades de supervisión en el Congreso, no sólo sobre las acciones del presidente, sino de toda la administración, habían llegado a niveles pocas veces vistos.<sup>34</sup>

Desde luego, la renuncia de Nixon no terminó con los intentos presidenciales por afianzar el control sobre la burocracia. Tras la gris presidencia de Gerald Ford (1974-1977), Jimmy Carter (1977-1981) llegó a la Casa Blanca montado en una retórica populista y en la promesa de reorganizar la rama ejecutiva, tal como aseguraba haberlo hecho en la gubernatura del

<sup>32</sup> Arnold, *op. cit.*, pp. 272-302.

<sup>33</sup> Joel Aberbach y Bert Rockman, p. 168.

<sup>34</sup> Aberbach, *op. cit.*, p. 19.

estado de Georgia. Una vez en Washington, Carter lanzó su propia iniciativa de reforma administrativa: el Proyecto Presidencial de Reorganización (President's Reorganization Project) a cargo de la OMB. Más adelante, solicitó al Congreso una renovación de la facultad para remitir planes de reorganización y creó el Proyecto de Gestión de Personal (Personnel Management Project) para revisar críticamente la política de recursos humanos del gobierno federal.<sup>35</sup>

Todos los cambios promovidos por Carter (incluida la creación de los departamentos de Energía y de Educación) fueron presentados como mejoras puramente técnicas al sector público; sin embargo, los paquetes de reformas enviados al Congreso también tenían como propósito incrementar el control presidencial sobre la administración (a expensas, de nuevo, de la autonomía burocrática y de la influencia del Congreso): la creación de la Oficina de Gestión de Personal (Office of Personnel Management, OPM) reforzó la autoridad presidencial sobre la política de personal, mientras que la creación en 1978 del Senior Executive Service dentro del servicio civil permitió al presidente colocar a los servidores públicos de carrera con más experiencia directamente bajo el control de funcionarios con nombramiento político.<sup>36</sup> A pesar de algunas derrotas iniciales (en particular de su propuesta de crear nuevos departamentos ejecutivos), las reformas de Carter lograron transferir ciertos poderes sobre la burocracia —especialmente en cuanto a política de personal— de nuevo a la esfera presidencial.

Tras el intento fallido de reelección por parte de Carter, Ronald Reagan (1981-1989) llegó a la presidencia con una explícita agenda política que, en contraste con gobiernos anteriores, no incluía un plan de reorganización del aparato ejecutivo, sino simplemente una estrategia con dos facetas: usar el proceso presupuestario para reducir el gasto en el gobierno (excepto en el sector militar) y realizar un escrutinio exhaustivo antes de hacer cualquier nombramiento, a fin de asegurar congruencia ideológica entre los funcionarios y la Casa Blanca. Para conseguir estos objetivos, Reagan aprovechó las reformas llevadas a cabo durante el gobierno de Carter para reducir significativamente la autonomía del servicio civil. Así, gracias a las reglas del Senior Executive Service que le permitían incidir en el perfil ideológico de los altos mandos administrativos, logró politizar hasta un nivel sin precedentes los procesos de selección y asignación de puestos dentro de la función pública.<sup>37</sup> Al mismo tiempo, la Casa Blanca se empeñó en centralizar los contactos entre la burocracia y el Congreso en las ofi-

<sup>35</sup> Ronald Seyb.

<sup>36</sup> Ingraham, art. cit., pp. 3-18.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 12-16.

cinas presidenciales. De esta forma, hacia finales de la presidencia de Reagan, “los contactos entre los funcionarios públicos y los miembros del Congreso y los grupos de interés disminuyeron, en tanto que la participación de la Casa Blanca aumentó”.<sup>38</sup>

En un segundo frente en su guerra contra la burocracia, y como parte de su compromiso con la reducción de costos, Reagan creó la llamada Comisión para el Control de Costos (cuyo nombre oficial era *President's Private Sector Survey on Cost Control*), encabezada por el empresario Peter Grace y formada por líderes del sector privado. Se trataba de la primera auditoría privada sobre la operación del gobierno federal. Como suele ocurrir, a pesar de las muy publicitadas recomendaciones sobre cómo reducir costos y trámites en la administración, éstas fueron recibidas con gran escepticismo tanto por especialistas como por miembros del Congreso, pues las consideraban no sólo inadecuadas sino llenas de imprecisiones y basadas en tergiversaciones de la situación del aparato administrativo.<sup>39</sup>

El Congreso no se cruzó de brazos ante este esfuerzo de la presidencia —desde Nixon hasta Reagan— por aumentar su poder sobre la administración. No sólo continuó haciendo uso abundante del veto legislativo<sup>40</sup> (hasta que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte), sino que también siguió utilizando con cada vez mayor frecuencia los diversos instrumentos a su disposición, los cuales incluían no sólo legislación (como la *Government in the Sunshine Act* de 1976, que requería que todas las deliberaciones de órganos colegiados y comisiones reguladoras fueran abiertas al público), sino también plazos fijos (de acuerdo con los cuales las agencias debían realizar actividades específicas antes de la fecha límite), disposiciones forzosas (que dictaban acciones precisas que la administración debía seguir) y provisiones que exigían que determinadas agencias informaran al Congreso antes de llegar a una decisión, para que éste pudiera revisarla y, de considerarlo necesario, sugerir modificaciones.<sup>41</sup> Además, fortaleció su capacidad de supervisión al autorizar más personal en las oficinas de los congresistas, así como mayor número de analistas en la Unidad de Investigaciones del Congreso (*Congressional Research Unit*) y de evaluadores en la Oficina de la Contaduría General (*GAO*).

<sup>38</sup> Aberbach y Rockman, *op. cit.* p. 170.

<sup>39</sup> Sobre la Comisión Grace, véase Goodsell, art. cit., y Charles Levine. Reagan también impulsó una tercera estrategia, consistente en someter a revisión buena parte de las regulaciones federales. Esta estrategia no se discute en este artículo, pues sus objetivos concernían sólo a la regulación del sector privado.

<sup>40</sup> Consistente en dar autorización al presidente para tomar decisiones sobre la administración, pero sujetas a la revisión, y eventual rechazo, por parte del Congreso.

<sup>41</sup> Paul Light.

El resultado de ambos procesos –la politización de la función pública impulsada por el presidente y la cada vez más enredada supervisión por parte del Congreso– fue un incremento en la microgestión desde dos frentes. Por un lado, los presidentes hacen uso de la OMB para supervisar regulaciones y presupuestos y de la facultad de hacer nombramientos políticos para influir en las decisiones sobre políticas públicas. Por el otro, el Congreso emite legislación cada vez más detallada y usa más frecuentemente a sus comités para ejercer control sobre la burocracia federal.

#### CLINTON Y LA LÓGICA DE CONSECUENCIAS NO DESEADAS

Tras una presidencia de George Bush (1989-1993) sin cambios en el sector público dignos de mencionarse, la mayor parte del contenido y el estilo de las reformas administrativas durante la década de los noventa provinieron de un libro publicado en 1992 que se convirtió en un *best-seller* durante la campaña del futuro presidente Bill Clinton (1993-2001): *Reinventing Government* de David Osborne y Ted Gaebler.<sup>42</sup> El texto tiene un mensaje simple que llama a desregular la administración y a introducir incentivos de mercado en la provisión de servicios públicos. No puede negarse que el movimiento de reinención era, en gran medida, una respuesta a las condiciones cambiantes del sector público en Estados Unidos.<sup>43</sup> En efecto, una vez que el optimismo del New Deal se había esfumado y el desencanto público con el gobierno (creado por la guerra de Vietnam, las fallas del proyecto Great Society y el escándalo Watergate, y avivado por la retórica anti-gobierno de Reagan) se encontraba en niveles sin precedente, Clinton y el grupo de New Democrats que lo impulsaba advirtieron que era necesario desarrollar un nuevo programa que pudiera hacer frente a estos retos.

El primer paso de esta reforma tuvo lugar en septiembre de 1993, cuando el gobierno de Estados Unidos publicó un reporte basado en una

<sup>42</sup> David Osborne y Ted Gaebler. Hay edición en español, de Paidós.

<sup>43</sup> Desde luego, tales condiciones cambiantes no eran exclusivas de Estados Unidos. En muchos países desarrollados, sobre todo los de habla inglesa, y en no pocos países en desarrollo, el descontento con los paradigmas tradicionales en administración pública condujo a reformas sustantivas en el sector público. Sin embargo, fuera de Estados Unidos las reformas no se inspiraron tanto en prácticas del sector privado (que eran la base del *reinventing government*), sino en teorías económicas como *public choice* y la teoría de la delegación, aunque han sido estudiadas y criticadas bajo el concepto más generalizado de Nueva Gestión Pública. Para países desarrollados, véanse Michael Barzelay, y Christopher Pollitt y Geert Bouckaert; sobre países en desarrollo véanse el número especial del *International Public Management Journal* dedicado a los cambios en las políticas de gestión pública (vol. 6, núm. 3, 2003), y Ben Ross Schneider y Blanca Heredia.

revisión exhaustiva de los procesos y estructuras burocráticas, la *National Performance Review* (NPR), que fue un proyecto dirigido por el vicepresidente Al Gore. El reporte era enfático en su crítica a la intromisión del Congreso en los asuntos de la administración y la imposibilidad de prever con tiempo las decisiones del Legislativo sobre el presupuesto. Así, enfatizaba dos temas, el empoderamiento (*empowerment*) de los funcionarios de nivel medio y bajo, y la desregulación de la actividad administrativa.<sup>44</sup> El objetivo general no era sólo “un gobierno que funcione mejor y cueste menos” —como anunciaba el subtítulo del reporte—,<sup>45</sup> sino también hacer de la administración en su conjunto una organización más orientada a los resultados, más descentralizada y menos jerárquica.

Como puede suponerse, el reporte de Gore fue criticado severamente por ignorar la participación del Congreso en el terreno administrativo.<sup>46</sup> A primera vista, los críticos tenían razón. Uno de los principales objetivos del movimiento de reinención era reducir la microgestión del Congreso en asuntos del gobierno federal y, en función de ello, incrementar la autonomía de los funcionarios públicos (lo cual, en última instancia, habría significado una transferencia de poder del Congreso hacia la presidencia). No obstante, en la práctica los resultados fueron, por decir lo menos, ambiguos. La mayor parte de las reformas propuestas por Gore requerían acciones en el Congreso para realizar cambios legislativos. Dichas acciones se volvieron improbables una vez que los republicanos tomaron control del Congreso en las elecciones intermedias de 1994, sobre todo si se considera que el tema de la reinención estaba vinculado directamente con Gore, entonces un posible candidato demócrata a la presidencia. Lógicamente, los republicanos tenían muy poco interés en ayudarlo a obtener victorias legislativas en su principal proyecto como vicepresidente.<sup>47</sup>

Aún más, a pesar de la intención esencialmente centralizadora de la iniciativa de *Reinventing Government*, una vez que fue claro que una reforma cabal de la administración federal en su conjunto tenía pocas probabilidades de ganar apoyos en el Congreso, el gobierno de Clinton optó por inducir cambios agencia por agencia (los llamados “laboratorios de reinención”), en lugar de intentar una reforma que abarcara todo el sector

<sup>44</sup> Albert Gore, “The New Job of the Federal Executive”.

<sup>45</sup> Albert Gore, *From Red Tape to Results... La (mala) traducción al español apareció como Un gobierno más eficiente y menos costoso (Informe de la National Performance Review)*, trad. A. C. González, México, Edamex, 1994.

<sup>46</sup> James Carroll y Dahlia Bradshaw Lynn.

<sup>47</sup> Debe notarse, sin embargo, que el Congreso sí apoyó reformas al sistema de adquisiciones del gobierno federal (Moynihan, art. cit., pp. 382-383), aunque este proceso siguió una lógica muy distinta del resto del movimiento de reinención.

público. Esta fórmula incremental condujo a un proceso de fragmentación del control central sobre la burocracia, ya que tales laboratorios fueron dotados de cierta autonomía sobre decisiones presupuestales y de recursos humanos (pues ya no estarían sujetos a las estrictas regulaciones de la OMB y la Oficina de Gestión de Personal). Esta estrategia incluía dos iniciativas distintas: el Proyecto de Organizaciones Basadas en el Desempeño, que daba autonomía a una determinada agencia a cambio del compromiso de alcanzar ciertos niveles de desempeño fijados *a priori*, y el uso de procedimientos alternativos para la administración de personal (exentos de las regulaciones del servicio civil) para algunas agencias.<sup>48</sup> En este escenario, el Congreso recuperó un grado considerable de influencia sobre agencias particulares. Tal como explica Thompson, en la medida en que la autoridad reside en los niveles bajos de las organizaciones, en lugar del nivel de departamentos o unidades de *staff*, la autoridad queda menos sujeta a la influencia presidencial y más predispuesta a recibir injerencia del Congreso. Además, “la estructura descentralizada del Congreso es más adecuada para la interacción agencia por agencia”.<sup>49</sup> A final de cuentas, este resultado paradójico —un Congreso con más influencia como consecuencia de los esfuerzos de reinversión que buscaban lo contrario— refleja el hecho de que, tal como ocurrió bajo Carter, el gobierno de Clinton estaba más interesado en proyectar la *imagen* de estar haciendo algo para mejorar la burocracia y reducir los costos que en aumentar el control presidencial sobre ésta.<sup>50</sup>

Sin embargo, por otra vía, estaba en operación un segundo esfuerzo de reforma: una iniciativa para fomentar un gobierno más orientado hacia los resultados y más responsable ante el Congreso, esto es, la Ley de Desempeño y Resultados en el Gobierno (Government Performance and Results Act, GPRA). La ley fue promovida en el Congreso como un instrumento para reafirmar su control sobre la administración pública.<sup>51</sup> A pesar de ello, Clinton la suscribió y la apoyó activamente como parte del movimiento de reinversión, en particular por su énfasis en el gobierno orientado a resultados. El Congreso la aprobó en 1993, con mayoría bipartidista. Esta ley requiere que cada agencia genere un plan de desempeño con indicadores acordados entre la agencia y la GAO. Los resultados de estos planes deben ser reportados al Congreso, que los usa para sus tareas de supervisión y para la toma de decisiones en materia de presupuesto. Tam-

<sup>48</sup> Para encontrar más detalles sobre este tema, véase Thompson, art. cit.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 250.

<sup>50</sup> James Carroll. Cf. Frank Thompson y Norma Riccucci.

<sup>51</sup> Carroll y Lynn, art. cit.

bién ordena que las agencias entreguen al Congreso mucha más información (y más actualizada) de lo que solían entregar. No conformes con ello, varios congresistas han insistido en ser también parte activa en la selección de los indicadores de desempeño. Con ello, el proceso de supervisión completa un ciclo entero, desde el diseño de planes y el establecimiento de metas, hasta la evaluación de resultados. Esto es, desde luego, una enorme victoria para el Congreso en su lucha por aumentar su capacidad para monitorear el desempeño de la burocracia.

En lo que respecta al sucesor de Clinton, no es todavía claro cuáles serán los efectos de las decisiones de este gobierno en cuanto a la reforma del sector público. Durante su primer periodo como presidente (2001-2005), George W. Bush emitió la Agenda Presidencial para la Gestión (President's Management Agenda), la cual, haciéndose eco de las propuestas de los antecesores, incluye una iniciativa para liberar a los funcionarios de las excesivas restricciones impuestas por el Congreso. De acuerdo con este documento, "los trámites y el papeleo siguen obstaculizando la operación eficiente de las organizaciones gubernamentales; excesivos mecanismos de control y de aprobación afectan los procesos burocráticos. La microgestión desde el Congreso, los departamentos y las oficinas impone una innecesaria rigidez en las operaciones".

Y, una vez más, pide una reducción en la intervención del Congreso:

Propondremos legislación que establecerá procedimientos para que quienes encabezan departamentos y agencias puedan identificar las barreras estructurales impuestas por la ley, de forma que el Congreso pueda considerarlas rápida y decididamente y actué para remover esos obstáculos.

[...]

A menudo, el Congreso es parte de los problemas de gestión en el gobierno. Muchos de sus miembros encuentran más provechoso anunciar un nuevo programa que enmendar (o terminar) uno ya en marcha pero que esté fallando. [...] Demasiadas asignaciones específicas han llevado a dilapidar recursos y a atar de manos la toma de decisiones ejecutiva, y, al distraer recursos necesarios, hacen más difícil que las agencias asignen fondos a asuntos prioritarios y que alcancen objetivos más amplios.<sup>52</sup>

Como parte de este esfuerzo por recuperar control sobre la administración, el presidente envió dos iniciativas de ley que buscaban disminuir el ámbito de intervención del Congreso en las operaciones rutinarias de la administración y flexibilizar la administración de personal. Como podía

<sup>52</sup> Office of Management and Budget.

esperarse, ambas iniciativas fueron rechazadas en el Congreso, que veía en ellas un atentado a sus atribuciones de supervisión y vigilancia.<sup>53</sup>

En otro ámbito –de mayor importancia para el presidente–, en respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, Bush propuso al Congreso la creación del Departamento de Seguridad Nacional, lo cual ha sido calificado –de manera quizá un tanto exagerada– como el cambio más significativo en el sector público en el último medio siglo. El efecto inmediato de este cambio, aprobado por el Congreso en 2002, ha sido un aumento sustancial en la centralización de las agencias encargadas de las labores de inteligencia y seguridad nacional, así como un incremento en el poder de los funcionarios de nombramiento político *vis-à-vis* los funcionarios de carrera.<sup>54</sup> Como fue el caso con anteriores presidentes republicanos, ha habido también un esfuerzo por politizar la administración mediante una estrategia agresiva de nombramientos basados en preferencias ideológicas y lealtades personales, no sólo en el caso de funcionarios de alto nivel, sino también de miembros del sistema de carrera.<sup>55</sup> La ley de seguridad nacional ha facilitado este proceso al flexibilizar el sistema de administración de personal del nuevo departamento, satisfaciendo así la petición de Bush de tener mayor capacidad de respuesta ante emergencias.<sup>56</sup>

No se puede prever aún cuál será la reacción del Congreso ante este aparente triunfo parcial del presidente en la disputa por el control de la burocracia. El Legislativo cuenta todavía con las herramientas proporcionadas por la Ley de Desempeño y Resultados en el Gobierno, y recientemente ha reforzado la GAO, que fue denominada Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental (Government Accountability Office) en 2004. No es de sorprender, entonces, que, como reporta Ingraham, el primer secretario de seguridad nacional, Tom Ridge, se haya quejado de que su departamento debe rendir cuentas ante 88 diferentes comités y subcomités del Congreso.<sup>57</sup>

#### CONCLUSIÓN: EFECTOS INSTITUCIONALES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En un libro reciente, Paul Pierson escribe sobre la importancia de orientar la investigación académica hacia tendencias de largo plazo en los procesos

<sup>53</sup> Donald Moynihan, "Homeland Security..."

<sup>54</sup> Alasdair Roberts y Donald Moynihan.

<sup>55</sup> Véase la discusión al respecto en Milkis, art. cit., pp. 47-55.

<sup>56</sup> Moynihan, "Homeland Security...", pp. 177-183.

<sup>57</sup> Patricia Ingraham, "¿Me estás hablando a mí?..."

sociales.<sup>58</sup> El argumento se basa en su diagnóstico de que hay cierta predisposición en las ciencias sociales hacia el análisis de procesos de corto plazo, lo cual ha llevado a menospreciar la importancia de desarrollos institucionales que avanzan lentamente. En tal ánimo, el presente artículo está guiado por la pregunta de cuál ha sido el efecto de largo plazo de esta disputa de varias décadas entre el presidente y el Congreso por el control de la burocracia federal. Al tratar de responderla, esta investigación ha contribuido también a la discusión sobre un tema aún más amplio: las consecuencias institucionales de sucesivas reformas administrativas. El argumento presentado en este texto es doble. En primer lugar, la pugna por hacerse del control de la burocracia ha enfrentado al Congreso y al presidente en varias ocasiones desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y —más allá de agendas ideológicas y del tinte partidista de cada gobierno— ha habido intentos continuos por aumentar la capacidad de control de ambos poderes. Así, puede afirmarse que los reveses iniciales que sufrió el Congreso han sido compensados ya por nuevos y más sofisticados mecanismos de control a su disposición.

La segunda parte del argumento consiste en reconocer que, en última instancia, todas las reformas administrativas son, más allá de sus componentes técnicos, un asunto político, en el cual no pueden ignorarse la distribución de poder ni las rivalidades institucionales. La única manera de entender correctamente el origen, la evolución y los efectos de las reformas administrativas consiste en analizar los intereses de las instituciones implicadas, así como su capacidad para promover esos intereses o para prevenir una reducción en su poder de control sobre la burocracia. Por ende, la única forma de estudiar adecuadamente el origen, la evolución y los efectos de una reforma administrativa requiere adentrarse en el análisis de los intereses políticos que guían las acciones de los actores institucionales.

Esta investigación sobre las reformas al sector público en Estados Unidos ha demostrado que el Congreso y el presidente no han alcanzado un equilibrio institucional estable en el debate acerca de quién controla a la burocracia, y cómo lo hace. Por el contrario, ha habido intentos continuos por transferir atribuciones de control de un poder al otro. Sin embargo, sería un error suponer que los efectos institucionales son consecuencia directa de las decisiones de los diversos actores. Como los casos de Carter y Clinton atestiguan, decisiones coyunturales sobre reformas a la administración pueden servir propósitos inmediatos (como, por ejemplo, mostrar que el presidente está comprometido con alguna política determinada), que poco tienen que ver con los efectos en el mediano y largo plazo (en el

<sup>58</sup> Paul Pierson.

caso de las reformas de Carter, varios instrumentos que él creó para influir políticamente en la administración y que fueron aprovechados por Ronald Reagan con fines muy distintos; y en el caso de Clinton, el incremento en la influencia del Congreso sobre las agencias "reinventadas", a pesar de que el propósito inicial era lo opuesto). Como Guy Peters ha afirmado, "el diseño de programas [...] muchas veces es hecho por razones ideológicas y, como resultado, las consecuencias institucionales suelen ser ignoradas o totalmente malentendidas".<sup>59</sup> En otras palabras, los efectos institucionales a largo plazo y las consecuencias imprevistas de las reformas administrativas se pueden identificar solamente si se pone énfasis en el proceso político que rodea cada reforma.

Naturalmente, la historia no termina ahí. Debe subrayarse que la batalla por el control de la burocracia no es sólo una lucha entre dos jugadores. Por el contrario, los funcionarios públicos son, en sí mismos, actores muy poderosos, que han ganado considerable autonomía con el tiempo, gracias no sólo a su poder como votantes y como grupo de interés con influencia y capacidad de cabildeo en el Congreso,<sup>60</sup> sino también porque, como un niño atrapado en la disputa entre sus padres, puede sacar provecho de la ocasión y utilizar un poder en contra del otro. Así, al tener dos fuentes de autoridad ante las cuales responder, la burocracia ha logrado ejercer mayor autonomía que si se encontrara en un equilibrio estable entre ambos poderes. En forma similar, el Poder Judicial ha sido partícipe en esta disputa por el control de la burocracia. Las cortes han intervenido de varias formas: ya sea reconociendo derechos de los ciudadanos en su trato con la administración o emitiendo sentencias que se aplican a organizaciones enteras, como prisiones o escuelas públicas, y que reestructuran las reglas y los procedimientos para que se adapten a mandatos legales o constitucionales.<sup>61</sup>

Finalmente, es necesario resaltar que la estructura organizacional de la burocracia también afecta la capacidad de control del Congreso y del Ejecutivo. Cada instrumento de control tiene un grado distinto de efectividad dependiendo de ciertos atributos de la administración.<sup>62</sup> Así, los pre-

<sup>59</sup> Peters, art. cit., p. 177.

<sup>60</sup> Ronald Johnson y Gary Libecap.

<sup>61</sup> Rosenbloom, art. cit., pp. 45-46.

<sup>62</sup> Wood y Waterman estudian cinco instrumentos distintos para comparar su efectividad: nombramientos políticos, cambios presupuestales, legislación, "señales" del Congreso y reorganizaciones administrativas. Como regla general, encuentran que los nombramientos son el mecanismo de control más poderoso. Sin embargo, también concluyen que a mayor centralización de los procesos de toma de decisiones en una agencia, el Ejecutivo goza de más control sobre los resultados de la burocracia (art. cit., p. 822).

sidentes pueden ejercer mayor control en la medida en que los procesos administrativos son uniformes en todas las agencias y éstas están sujetas a una autoridad central. Por el lado del Congreso, en cambio, una burocracia federal descentralizada es más fácil de influir, pues agencias aisladas son más susceptibles a presiones en temas concretos, en especial cuando dichos temas se corresponden con la estructura de los comités y subcomités legislativos. En efecto, es más fácil crear relaciones de largo plazo entre miembros del Congreso –que suelen reelegirse por varios periodos consecutivos– y agencias descentralizadas con poco control desde la Casa Blanca. Así, mientras la burocracia federal continúe estando sujeta –por razones administrativas, tecnológicas u organizacionales– a fuerzas centrífugas (como los laboratorios de reinención) o centrípetas (como la reorganización generada por el Departamento de Seguridad Nacional), el resto de las instituciones deberá adaptar sus mecanismos de control a la cambiante estructura del gobierno.

En cualquier caso, tal como se ha demostrado en las páginas anteriores, aunque las reformas a la administración se presenten como soluciones técnicas a problemas específicos, tendrán –se quiera o no– importantes efectos tanto en la distribución de poder entre instituciones, como en la forma en que el Congreso y la presidencia seguirán pugnando por incrementar su capacidad de vigilancia y control sobre el sector público. Así, la principal lección de este análisis es que quienes estudian los cambios en el sector público deben poner mayor atención a los condicionantes políticos de las reformas, no sólo para entender por qué ciertos actores institucionales promueven determinadas políticas, sino también para saber cuáles son los efectos de las reformas administrativas en la distribución del poder político. El estudio de la administración pública no puede cobijarse en la vieja dicotomía política-administración para seguir aceptando que los cambios en el sector público son políticamente neutros, y que lo que determina las políticas de gestión pública son decisiones técnicas ajenas al juego de poder. Por el contrario, hay que reconocer que no sólo los intereses políticos moldean las estrategias de reforma, sino que, una vez implementadas, estas reformas tienen efectos institucionales concretos, que transforman la arena política al incrementar las capacidades de determinados actores a expensas de otros. Así, un análisis más completo de las reformas al sector público llevará a encontrar no sólo *causas políticas* de los cambios administrativos, sino también arrojará luz sobre las *consecuencias institucionales* de dichas reformas. En ambos casos, se logrará conocer mejor el proceso de reforma al sector público, y se podrá ir más allá de las explicaciones que, al concentrarse exclusivamente en los aspectos administrativos, ignoran la compleja interacción política que rodea cualquier decisión sobre los aparatos burocráticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aberbach, Joel, *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*, Washington DC, Brookings Institution, 1990.
- y Bert Rockman, *In the Web of Politics. Three Decades of the U.S. Federal Executive*, Washington DC, Brookings Institution, 2000.
- Arnold, Peri, *Making the Managerial Presidency. Comprehensive Reorganization Planning 1905-1996*, Lawrence, University Press of Kansas, 2ª ed., 1998.
- Balogh, Brian, Joanna Grisinger y Philip Zelikow, *Making Democracy Work: A Brief History of Twentieth Century Federal Executive Reorganization*, Charlottesville, VA, University of Virginia Miller Center of Public Affairs, Working Paper on American Political Development, 2002.
- Barzelay, Michael, *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press, 2001.
- Carroll, James, "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review", *Public Administration Review*, vol. 55, núm. 3, 1995, pp. 302-312.
- y Dahlia Bradshaw Lynn, "The Future of Federal Reinvention: Congressional Perspectives", *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 3, 1996, pp. 299-304.
- Chubb, John y Paul Peterson, "American Political Institutions and the Problem of Governance", en John Chubb y Paul Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington DC, Brookings Institution, 1989, pp. 1-43.
- Freedman, James, *Crisis and Legitimacy. The Administrative Process and American Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1978.
- Goodsell, Charles, "The Grace Commission: Seeking Efficiency for the Whole People?", *Public Administration Review*, mayo-junio de 1984, pp. 196-204.
- Gore, Albert, "The New Job of the Federal Executive", *Public Administration Review*, vol. 54, núm. 3, 1994, pp. 317-321.
- , *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*, Washington DC, United States Government Printing Office, 1993.
- Hammond, Thomas y Jack Knott, "Who Controls the Bureaucracy?: Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 12, núm. 1, (1996), pp. 119-166.
- Hood, Christopher y Michael Jackson, *La argumentación administrativa*, trad. Eduardo L. Suárez, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C./Universidad Autónoma de Coahuila/Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Horn, Murray, *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Huber, John, Charles Shipan y Madeleine Pfahler, "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy", *American Journal of Political Science*, vol. 45, núm. 2, 2001, pp. 330-345.

- Ingraham, Patricia, "The Reform Game", en Patricia Ingraham y David Rosenbloom (eds.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992, pp. 3-18.
- , "¿Me estás hablando a mí? Las limitaciones de la rendición de cuentas en el servicio público de carrera norteamericano", *Servicio Profesional de Carrera*, vol. II, núm. 4, 2005.
- Johnson, Ronald y Gary Libecap, *The Federal Civil Service and the Problem of Bureaucracy. The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago, The University of Chicago, 1994.
- Levine, Charles (ed.), *The Unfinished Agenda for Civil Service Reform. Implications of the Grace Commission Report*, Washington DC, Brookings Institution, 1985.
- Light, Paul, "Watch what We Pass: A Brief Legislative History of Civil Service Reform", en Patricia Ingraham y David Rosenbloom (eds.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1992, pp. 303-325.
- , *The Tides of Reform. Making Government Work, 1945-1995*, New Haven, Yale University Press, 1997.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, 1984, pp. 165-179.
- Milkis, Sidney, "The President and Political Parties: The Dilemmas of Scale in American Democracy", Charlottesville, University of Virginia, inédito, 2004.
- Moe, Ronald C., *Administrative Renewal. Reorganization Commissions in the 20<sup>th</sup> Century*, Lanham, University Press of America, 2003.
- Moe, Terry, "The Politics of Bureaucratic Structure", en John Chubb y Paul Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington DC, Brookings Institution, 1989, pp. 267-329.
- Moynihan, Donald, "Homeland Security and the US Public Management Policy Agenda", *Governance*, vol. 18, núm. 2, 2005, pp. 171-196.
- , "Public Management Policy Change in the United States during the Clinton Era", *International Public Management Journal*, vol. 6, núm. 3, 2003, pp. 371-395.
- Office of Management and Budget, *President's Management Agenda*, Washington, Executive Office of the President, 2002.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.
- Peters, B. Guy, "Administrative Reform and Political Power in the United States", *Policy and Politics*, vol. 29, núm. 2, 2001, pp. 171-179.
- , "Bureaucracy in a Divided Regime: The United States", en Jon Pierre (ed.), *Bureaucracy and the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*, Aldershot, Edward Elgar, 1995.
- Pierson, Paul, *Politics in Time*, Princeton, Princeton University Press, 2004.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2<sup>a</sup> ed., 2004.

- Raadschelders, Jos, "Administrative History of the United States: Development and State of the Art", *Administration and Society*, vol. 32, núm. 5, 2000, pp. 499-528.
- Roberts, Alasdair y Donald Moynihan, "Public Security Reform and the New Security Agenda", en *Governance and Public Security*, Syracuse, NY, Campbell Public Affairs Institute, 2002, pp. 129-145 (disponible en <http://faculty.maxwell.syr.edu/asroberts/documents/chapters/MoynihanRoberts.pdf>).
- Rosebloom, David, *Building a Legislative-centered Public Administration, Congress and the Administrative State, 1946-1999*, Tuscalosa, The University of Alabama Press, 2000.
- , "Retrofitting the Administrative State to the Constitution: Congress and the Judiciary's Twentieth-Century Progress", *Public Administration Review*, vol. 60, núm. 1, 2000, pp. 39-46.
- Rourke, Francis, "Whose Bureaucracy Is This, Anyway? Congress, the President and Public Administration", *PS: Political Science and Politics*, vol. 26, núm. 4, 1993, pp. 687-692.
- Schneider, Ben Ross y Blanca Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press, 2003.
- Seyb, Ronald, "Reform as Affirmation: Jimmy Carter's Executive Branch Reorganization Effort", *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, núm. 1, 2001, pp. 104-120.
- Shepsle, Kenneth, "The Changing Textbook Congress", en John Chubb y Paul Peterson (eds.), *Can the Government Govern?*, Washington DC, Brookings Institution, 1989, pp. 238-266.
- Skowronek, Stephen, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.
- Thompson, Frank y Norma Riccuci, "Reinventing Government", *Annual Review of Political Science*, 1, 1998, pp. 231-257.
- Thompson, James, "The Clinton Reforms and the Administrative Ascendancy of Congress", *American Review of Public Administration*, vol. 31, núm. 3, 2001, pp. 249-272.
- Wood, Dan y Richard Waterman, "The Dynamics of Political Control of the Bureaucracy", *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 3, 1991, pp. 801-828.