

John M. Ackerman*

La política del desarrollo administrativo en Estados Unidos¹

Una corriente dominante de pensamiento acerca de la reforma administrativa en México y América Latina recomienda despolitizar la burocracia, reducir el conflicto interinstitucional y aislar a la administración de la sociedad. Sin embargo, la experiencia histórica del desarrollo del estado administrativo en Estados Unidos ofrece lecciones muy distintas. El caso estadounidense revela que la construcción de un aparato administrativo fuerte es un esfuerzo esencialmente político que surge del conflicto interinstitucional y de una intensa interacción entre estado y sociedad. A México y a América Latina les convendría prestar más atención a la experiencia histórica real de Estados Unidos y menos a los profesionales del desarrollo que ofrecen soluciones rápidas y recetas fáciles basadas en una representación idealizada del caso estadounidense.

Palabras clave: reforma administrativa, desarrollo institucional, rendición de cuentas, Estados Unidos, sociedad civil.

The Politics of Administrative Development in the United States

A dominant current of thought with regard to administrative reform in Mexico and Latin America recommends the de-politicization of bureaucracy, the reduction of inter-institu-

* John M. Ackerman es doctor en Sociología Política y profesor-investigador y coordinador del Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas, Flacso-México, Carretera al Ajusco 377, Col. Héroes de Padierna, 14200, México, D.F. Tel. 3000-0263, fax 3000-0284, correo electrónico: johnack@flacso.edu.mx. Agradezco a Daniel Wirls, Michael Brown, Bruce Ackerman, Irma Eréndira Sandoval y a los dos dictaminadores anónimos de *Gestión y Política Pública* por su apoyo y críticas constructivas a versiones previas de este artículo.

¹ Artículo recibido el 27 de mayo de 2004 y aceptado el 15 de marzo de 2005. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

tional conflict and the isolation of administration from society. Nevertheless, the historical experience of the development of the administrative state in the United States holds very different lessons. The U.S. case reveals that the construction of a strong administrative apparatus is an essentially political endeavour that arises out of inter-institutional conflict and an intense engagement between state and society. Mexico and Latin America would be well advised to pay more attention to the real historical experience of the U.S. and less to development professionals who offer quick solutions and facile recipes based in an idealized representation of the U.S. case.

Keywords: administrative reform, institutional development, accountability, United States, civil society.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, tanto académicos como profesionales del desarrollo aceptan que un estado fuerte y un “buen gobierno” son precondiciones necesarias para un desarrollo económico exitoso. Se han dado cuenta de que fue un error equiparar el éxito económico en el mundo globalizado con una simple reducción en el tamaño y el alcance de las actividades del estado, como ocurrió durante la cúspide del “consenso de Washington” (Evans, 1995; Grindle, 1996; Schedler, Diamond y Plattner, 1999; Manzetti, 2003; Kohli, 2004). De hecho, en años recientes, muchos de los estados del mundo en desarrollo han sido presionados para aumentar su capacidad. Véase, por ejemplo, la intensa presión internacional que ha recibido el pro mercado presidente de México Vicente Fox para que aumente los ingresos gubernamentales elevando los impuestos. La construcción de un aparato gubernamental honesto, eficiente y efectivo se ha convertido en la prioridad de la agenda de las políticas internacionales.

Por desgracia, existe la tendencia de que los impulsores de la agenda de “buen gobierno” ignoren las lecciones de la experiencia histórica estadounidense. Una corriente dominante de pensamiento recomienda despolitizar la burocracia, reducir el conflicto interinstitucional y aislar a la administración de la sociedad (por ejemplo, Przeworski, Stokes y Manin, 1999; Kaufman, 2003). De acuerdo con los profesionales del desarrollo internacional, éste es el único camino para que los países en

desarrollo sean capaces de consolidar los aparatos estatales necesarios para el desarrollo económico (por ejemplo, World Bank, 1997, 2003).

Sin embargo, la experiencia histórica estadounidense ofrece lecciones muy distintas. Aquí vemos que la construcción de un aparato administrativo fuerte es un esfuerzo esencialmente político que surge del conflicto interinstitucional y de una intensa interacción entre estado y sociedad. A México y a América Latina les vendría prestar más atención a la experiencia histórica real de Estados Unidos y menos a los profesionales del desarrollo que ofrecen soluciones rápidas y recetas fáciles basadas en una representación idealizada del caso estadounidense.

Los burócratas son políticos y la construcción de la burocracia es un acto político. A fin de entender cómo y por qué se ha desarrollado el estado administrativo moderno, necesitamos capturar la dinámica de la negociación política, la toma de decisiones y la formación de coaliciones. Esto implica romper tanto con las versiones funcionalistas como con los puntos de vista tecnócratas que dominan el estudio del desarrollo burocrático. Por un lado, las explicaciones funcionalistas dejan mucho sin explicar. No es suficiente tan sólo señalar la creciente complejidad y expansión de las economías nacionales y la necesidad de que el estado ayude a resolver problemas de “acción colectiva” o que provea “bienes públicos”. Por otro lado, las explicaciones tecnócratas están artificialmente alejadas de la realidad. Al entendimiento analítico no le ayuda mucho imaginar la existencia de la falsa dicotomía política-administración, donde los políticos electos forjan coaliciones y promueven sus intereses, mientras que los administradores esperan pasivamente que les den órdenes sus jefes del legislativo o ejecutivo.

En años recientes, ha surgido una importante literatura que analiza el desarrollo del estado administrativo en Estados Unidos precisamente desde esta perspectiva política. Evitando las simplistas interpretaciones funcionalistas y tecnócratas de los orígenes y la operación de la burocracia, esta literatura se basa en la compleja historia de la construcción del estado durante los últimos 150 años en Estados Unidos. El presente ensayo ofrece un panorama general de esta literatura y trata de identificar las cuestiones y los temas centrales que podrían ser útiles para extraer lecciones comparativas del caso de Estados Unidos para México y otros estados latinoamericanos.

El artículo comienza haciendo un resumen del estado de la burocracia estadou-

nidense desde el inicio de la República hasta mediados del siglo XIX, antes de los importantes esfuerzos por la construcción del estado administrativo. La segunda sección analiza la dinámica del desarrollo administrativo durante los períodos republicano y progresista de fines del siglo XIX y principios del XX. La tercera sección comenta la explosión de la burocracia que ocurrió durante el *New Deal*, así como las respuestas más importantes del Congreso a esta explosión y el legado que dejó para la actualidad. Por último, el artículo concluye con un análisis general de los temas centrales que el caso estadounidense ofrece a los estudiosos del desarrollo burocrático comparativo en México y América Latina.

UN ESTADO DESCENTRALIZADO DE NOTABLES, CORTES Y PARTIDOS

Durante los primeros 50 años de su historia, Estados Unidos fue un sistema de gobierno federal descentralizado, cuyo aparato administrativo nacional hacía poco más que entregar el correo y coordinar las relaciones con las potencias extranjeras. En 1802, había sólo 2 700 funcionarios públicos y para 1871 aún eran sólo 50 mil (Young, 1966, 29; Silberman, 1993, 244). Incluso el ejército era minúsculo, pues la defensa nacional se basaba en milicias locales y voluntarios. La Constitución original de Estados Unidos le dio amplios poderes y legitimidad popular al Congreso, pero tanto la presidencia como el aparato administrativo nacional fueron instituciones débiles y sin desarrollo durante los inicios de la República.

La creación del Colegio Electoral es un indicador importante de la debilidad del ejecutivo inscrita en la Constitución. Como señala Bruce Ackerman: “El Colegio fue un recurso ingenioso para evitar una presidencia plebiscitaria. Quería promover que se eligiera al hombre que hubiera tenido el servicio más distinguido a la República en el pasado. La virtud republicana, no la demagogia populista, era el principal criterio” (Ackerman, 1991, 68). Y virtud no implicaba activismo. Por ejemplo, los primeros seis presidentes juntos sólo vetaron nueve iniciativas de ley durante los primeros 24 años de la República (Ackerman, 1991, 68). Se suponía que los presidentes se erguían por encima del gobierno con fuerza moral y visión, pero no se pretendía que se ensuciaran las manos con los deberes de la administración cotidiana o el diseño de las políticas públicas.

Es significativo que la Constitución de Estados Unidos también diera instrucciones de que todos los poderes que no se le hubieran otorgado explícitamente al Congreso fueran cedidos a los estados. Esto creó constantes cuestionamientos a la legitimidad del gobierno federal y se adelantó a cualquier intento del ejecutivo de usurpar las actividades que quedaban después de las acciones del Congreso. Además, la cláusula de “no delegación” de la Constitución prohibía explícitamente que el Congreso le entregara sus funciones al ejecutivo. En suma, tanto el ejecutivo como la burocracia federal tuvieron las manos atadas desde el principio de la República.

Ronald Formisano atribuye este diseño constitucional a la naturaleza del liderazgo revolucionario de la época. Señala que los líderes eran en su mayoría profesionales de clase media, firmes creyentes en la tradición inglesa radical o “campirana”. “Esa tradición ayudó a inculcar una intensa desconfianza del poder, especialmente del poder ejecutivo, y la creencia en la habilidad del poder para amenazar la libertad, que para los estadounidenses era igual a la defensa de la propiedad y la búsqueda de la oportunidad” (Formisano, 2001, 9).

El resultado final fue la institución de lo que Martin Shefter (1994) ha llamado un “Régimen de notables” durante los inicios de la República. Ésta es una situación en la que ambos partidos y la burocracia estaban débiles y donde las élites locales dominaban la política y usaban su poder para obtener beneficios de la burocracia y distribuirlos entre sus clientes. Ni los republicanos-federalistas ni los demócratas-jeffersonianos creían que les convenía construir partidos fuertes o un gran estado nacional poderoso. Por un lado, “Los federalistas no se consideraban como una *administración*, sino más bien como *el gobierno* o simplemente *gobierno*” (Formisano, 2001, 15). Por otro lado, los jeffersonianos diferían de los federalistas sólo en la medida en que “su régimen se basaba en un segmento mucho mayor de la clase alta de la nación y que, a fin de derrotar a sus oponentes, estaban preparados para atraer el apoyo de las masas” (Shefter, 1994, 66). Sin embargo, el llamado de los jeffersonianos por el apoyo de las masas no pretendía construir un partido nacional fuerte o cambiar los términos de interacción entre los dos grupos de notables.

Con el tiempo, el cortejo del apoyo de las masas fue más allá de la manipulación simbólica y rebasó a los mismos jeffersonianos. Con el ascenso de Andrew Jackson, nos despedimos del régimen de notables y entramos en “El estado de cortes y par-

tidos" (Skowroneck, 1982) o el "Régimen de partido, clientelismo (*patronage*) y movilización política (*political machines*)" (Shefter, 1994). Por lo general, se cree que durante el periodo jacksoniano se "detuvo" el desarrollo del aparato administrativo, que fue debilitado por las actividades de políticos interesados y partidos clientelistas. Como escribiría después Federico Engels:

En ninguna parte los "políticos" forman una sección más separada y poderosa de la nación que precisamente en América del Norte [...] Encontramos ahí dos grandes pandillas de especuladores políticos que, alternativamente, toman posesión del poder del estado y lo explotan con los medios más corruptos y para los fines más corruptos: y la nación está impotente ante esos dos grandes carteles de políticos, que aparentemente son sus servidores, pero que en realidad la dominan y saquean (citado en Skowroneck, 1982, 40).

El crecimiento del dominio de los partidos durante la presidencia de Jackson iba de acuerdo con una compresión muy específica del papel y las actividades de la gobernanza. Jackson expuso su teoría de la burocracia y la administración durante su discurso de toma de posesión en 1929:

Los deberes de todos los funcionarios públicos son, o cuando menos hay que admitir que deberían ser, tan sencillos y llanos que los hombres con inteligencia pueden fácilmente ser aptos para desempeñarlos; y no me queda más que creer que es más lo que se pierde cuando los hombres continúan mucho tiempo en su cargo que lo que suele ganarse con su experiencia. Por lo tanto, someto a su consideración si no se promovería la eficiencia del gobierno y si no estarían mejor garantizadas la industria y la integridad oficiales con una extensión general de la ley que limite los nombramientos a cuatro años (citado en Carpenter, 2001a, 44).

La constante rotación de los servidores públicos, combinada con el surgimiento de partidos políticos masivos durante este periodo, hizo que el aparato administrativo fuera difícil de distinguir de la coalición partidaria específica en el poder o las élites locales. "En el centro, las agencias [administrativas] eran reflejos partidistas de la

administración presidencial en el poder. En su periferia, eran criaturas capturadas por las élites locales e intereses económicos organizados" (Carpenter, 2001a, 40).

Pero, esta historia de clientelismo, captura y políticos oportunistas no nos ofrece el panorama completo. Primero, el proyecto jacksoniano representó un gran paso hacia delante del "régimen de notables" que lo había precedido. Como puede observarse en el fragmento del discurso de toma de posesión de Jackson, sus reformas estaban orientadas al fortalecimiento de la administración, no a su debilitamiento. La rotación en los puestos era una estrategia que buscaba mejorar la "eficiencia", "industria" e "integridad" del gobierno al renovar constantemente a los funcionarios públicos y, por tanto, evitar que establecieran complicidades dañinas con actores sociales.

No podemos simplemente descartar esto como un discurso político. El servicio exterior, los cuerpos de prensa internacional y la Iglesia católica aún utilizan estrategias similares de rotación de personal como estrategias anticorrupción. Los diplomáticos, corresponsales y sacerdotes son cambiados de su base de operaciones más o menos cada cinco años, a fin de garantizar su lealtad a sus principales y sus principios, evitando el establecimiento de conexiones demasiado íntimas con grupos locales.

Martin Shefter coincide conmigo en cuanto a la evaluación de la gestión de Jackson. Señala que los jacksonianos fueron responsables de la primera reforma administrativa importante en la historia de Estados Unidos. "Si bien no estaban del todo conscientes de lo que estaban haciendo, querían transformar la burocracia federal de una estructura operada de acuerdo con los principios de la organización personal a una operada de acuerdo con los principios de la organización formal" (Shefter, 1994, 68).

Segundo, el dominio de los partidos se vio complementado con el activismo judicial a fin de darle al estado la coherencia y la estabilidad necesarias para facilitar el crecimiento masivo de la economía nacional y el territorio nacional que tuvo lugar durante el siglo xix. Como señala Skowroneck, a fines del siglo xix: "Las cortes se habían convertido en los sustitutos estadounidenses de un aparato administrativo más completamente desarrollado" (Skowroneck, 1982, 28). El presidente del tribunal supremo, John Marshall, y el resto de los "nombramientos de medianoche" que hizo el presidente republicano John Adams, antes de dejar el poder, aseguraron la consolidación de un poderoso poder judicial que defendería las prerrogativas del

gobierno nacional y abriría el camino para un desarrollo capitalista vigoroso. Por ejemplo, la histórica decisión *Marbury vs. Madison* hecha por la corte de Marshall estableció el precedente fundamental para una revisión judicial de los estatutos del Congreso (Rose, 2003).

Pese a que carecía de un gobierno central fuerte o de una rama administrativa, el estado estadounidense del siglo XIX no era del todo disfuncional.

El éxito del estado estadounidense llegó a depender de las reglas de conducta proporcionadas por las cortes y los partidos. Estos dos sistemas institucionales nacionalmente integrados unieron los factores organizacionales determinantes peculiares de este estado y establecieron su modo efectivo de funcionamiento. Coordinaron las acciones de abajo hacia arriba de este esquema gubernamental radicalmente descentralizado. Con una Constitución diseñada para producir conflictos institucionales y plagada de confusiones jurisdiccionales, llegaron a poner orden, predicción y continuidad a la actividad gubernamental (Skowroneck, 1982, 24).

La combinación de partidos fuertes y cortes poderosas durante el siglo XIX ayudó a llevar el desarrollo del estado más allá de la captura de élites del aparato estatal que había predominado durante los inicios de la República.

EL SURGIMIENTO DE LA AUTONOMÍA BUROCRÁTICA Y LA CAPACIDAD ADMINISTRATIVA

Durante las dos últimas décadas del siglo XIX, Estados Unidos sufrió una expansión industrial y un crecimiento económico masivo. Si bien las cortes y los partidos habían hecho un trabajo satisfactorio hasta fines de siglo, cada vez se fue haciendo más claro que no eran suficientes. “Las capacidades de gobierno del poder judicial fueron estiradas hasta sus límites a fines del siglo XIX para llenar el ‘vacío de gobernanza’ que quedó entre la hegemonía de los partidos y el rápido cambio social” (Skowroneck, 1982, 41). La continua expansión de la economía exigió el desarrollo de un estado administrativo capaz.

Sin embargo, las necesidades funcionales no siempre se traducen en realidades políticas. La atormentada historia de industrialización y crisis en América Latina es testigo del hecho de que las demandas de la economía no son todopoderosas. Si bien siempre están presentes fuerzas estructurales subyacentes, la forma final del estado es también siempre el resultado de la acción política, la construcción de coaliciones y la negociación.

De hecho, de ningún modo surgió limpia e integralmente un nuevo estado administrativo poderoso a finales del siglo XIX. Más bien, como comenta Skowroneck, apareció un mosaico de pseudosoluciones que sólo de manera parcial iba construyendo las capacidades burocráticas de la nación. Por ejemplo, Richard Bensel ha documentado cómo la política pública más importante para la continua expansión del capitalismo industrial, la construcción de un mercado nacional, siguió estando en manos de las cortes durante ese periodo.

Un mercado nacional fue tan crucial porque permitió el surgimiento de la empresa comercial moderna integrada horizontal y verticalmente.

El motor del surgimiento de la corporación moderna fue su habilidad para organizar la producción de bienes industriales complejos en grandes volúmenes más eficientemente que las empresas pequeñas que no habían integrado del mismo modo sus recursos y tareas de manufactura. Por esa razón, una de las principales condiciones del surgimiento de la empresa comercial moderna fue la existencia de un gran mercado no regulado; este mercado ofreció la materia prima y la base de consumidores mediante los cuales se podían explotar las economías de escala que la empresa comercial moderna estaba tan preparada para aprovechar (Bensel, 2000, 289).

Las naciones europeas con estados centralizados poderosos no necesitaron recurrir a las cortes para integrar sus mercados nacionales. Por medio de su aparato burocrático o de la fuerza directa, pudieron realizar esta tarea mediante el poder ejecutivo. Pero en vista de su historial de clientelismo y descentralización, Estados Unidos tuvo que aplicar su segunda mejor solución, que consistió en usar las cortes.

No obstante, como documenta Bensel, en la sofisticada división del trabajo ins-

titucional impuesta por el Partido Republicano, al poder ejecutivo le correspondió aplicar el estándar de oro (*gold standard*). Este trabajo fortaleció significativamente el poder del ejecutivo y consolidó la alianza de desarrollo entre el Partido Republicano y la capital industrial del norte. De hecho, el estándar de oro se vinculó tanto con el poder ejecutivo que incluso los presidentes demócratas se vieron obligados a mantenerlo al tomar posesión (Bensel, 2000, 366).

Otro suceso pro administrativo importante durante el Periodo Republicano fue la aprobación de la Ley Pendleton en 1883, con la que se creó el servicio civil nacional. Hay varias razones por las cuales esta ley haya sido aprobada en este momento específico. En primer lugar, autores como Ronald Johnson y Gary Libecap (1994) han argumentado que la Ley Pendleton fue aprobada por el Congreso, porque a los congresistas les interesaba reducir la cantidad de tiempo y energía que tenían que dedicar a supervisar y monitorear al gobierno. Con la institución del servicio civil, el Congreso podría dejar muchas decisiones importantes de contratación de personal en manos de los burócratas y, por tanto, usar más eficientemente su tiempo. Esto fue particularmente importante a fines del siglo XIX, porque la expansión de la cantidad y la complejidad de las actividades del estado estaba haciendo que cada vez fuera más difícil seleccionar a las personas adecuadas para los trabajos burocráticos.

En segundo lugar, Bernard Silberman se ha enfocado en el papel de un grupo de tecnócratas profesionales como impulsor de la aprobación de la Ley Pendleton.

La naturaleza altamente individualista y esencialmente privada de la capacitación profesional produjo un creciente grupo de profesionales de clase media, cuyo papel social y económico los llevó a adoptar un estilo organizacional que se oponía directamente a los partidos políticos y al sector industrial (Silberman, 1993, 254).

Este grupo de abogados y académicos vio que había un fuerte potencial para ascender en sus carreras si se les permitía acceso al estado, pero fueron bloqueados por el clientelismo y el favoritismo.

En tercer lugar, Sean Theriault (2003) ha tratado recientemente de ir más allá de las explicaciones anteriores. Para él, ninguna explica muy bien el momento específico en que se aprobó la Ley Pendleton. Las dificultades para manejar una cre-

ciente burocracia y la presión de los profesionales ya tenían varias décadas de hacerse sentir. En consecuencia, ninguna de esas teorías nos ayuda a explicar por qué la reforma del servicio civil fue aprobada en ese momento.

Theriault señala que el “poder del pueblo”, o la sociedad civil organizada, es la explicación más importante. Específicamente, dice que “los miembros [del Congreso] votaron por la Ley Pendleton porque temían la ira de los votantes de no hacerlo” (Theriault, 2003, 60). En particular, se enfoca en la amplia movilización en apoyo de la reforma del servicio civil que siguió al asesinato del presidente Garfield en 1881 y el mandato popular que surgió de los resultados de la elección de 1882.

Theriault sostiene que hay que volver a introducir la política en nuestros análisis del desarrollo administrativo. “Cuando el público está atento y unido, puede ejercer una influencia significativa en cómo innovan institucionalmente los miembros del Congreso” (Theriault, 2003, 61). Este punto de vista rompe con los argumentos, tan aceptados por teóricos como Barry Weingast y William Marshall (1988), que tratan de explicar la mayor parte de la legislación examinando el interés directo de los legisladores o los grupos de interés por “arreglar las cartas” (*stack the deck*) en su favor independientemente de la necesidad de que los legisladores respondan ante los votantes.

Por desgracia, la Ley Pendleton no tuvo éxito en el corto plazo. El aparato administrativo en su conjunto creció más rápido que la cantidad de puestos sujetos al código del servicio civil y los puestos sujetos a exámenes de ingreso eran casi todos de oficinistas y técnicos. Además, los exámenes en sí sólo establecían un estándar mínimo con respecto de las habilidades gramaticales y matemáticas de los postulantes. Aún se necesitaba mucha discreción (política) para realmente elegir entre los múltiples candidatos considerados elegibles para un puesto en particular. Como resultado, Skowroneck dice que “el desarrollo del servicio civil de mérito en esos años siguió al desarrollo del poder del partido en lugar de desafiarlo y complementó el clientelismo dominante en lugar de suplantarlo” (Skowroneck, 1982, 68). Silberman coincide. Escribe que la naturaleza de la Ley Pendleton “dejó muy en claro que los líderes políticos no querían que una estructura de carrera autónoma y aislada fuera una característica del servicio civil” (Silberman, 1993, 260).

El hecho de que la Ley Pendleton no hubiera transformado radicalmente al go-

bierno fortalece las explicaciones como las de Theriault, que se enfocan en coyunturas políticas específicas. Por un lado, si la reforma del servicio civil hubiera surgido principalmente por los intereses de los miembros del Congreso o de una clase profesional creciente, tal vez hubiera sido mucho más exitosa. Puesto que estas presiones habrían seguido activas mucho tiempo después de la aprobación de la iniciativa de ley, podrían haber seguido promoviendo su agenda y, por tanto, haber hecho que la Ley Pendleton fuera más exitosa. Por otro lado, si en efecto se aprobó la iniciativa de ley gracias a factores más temporales, como las ondas expansivas políticas de una elección particular o la movilización popular, entonces tiene sentido que los políticos y burócratas comenzaran a echarse para atrás una vez aprobada la iniciativa de ley.

Por suerte, para la década de 1920, el estado administrativo ya pisaba tierra mucho más firme. Para entonces, se habían creado cientos de nuevos programas y servicios federales y la burocracia federal había crecido a casi 600 mil personas. Esto representaba más de cinco veces el tamaño que el sector gubernamental tenía durante la década de 1870 (Kernell, 2001). Una de las razones más importantes de que esto ocurriera fue que la expansión de la burocracia llegó a ser considerada crucial para apuntalar la legitimidad del régimen.

Los defensores de la reforma administrativa hablaban a todos los que tenían miedo de los socialistas y los radicales agrarios y, al mismo tiempo, no estaban a gusto con optar entre el capitalismo industrial y el apoyo a la democracia. La construcción de un aparato administrativo nacional tenía el doble potencial de promover el desarrollo de la compañía privada y ofrecer nuevos derechos y garantías al ciudadano promedio. Presentado en la retórica del “buen gobierno”, el surgimiento del servidor público profesional en Estados Unidos combinó esperanzas de una nueva democracia responsable con esperanzas de una nueva economía política responsiva (Skowroneck, 1982, 165).

El papel político de la burocracia era tan importante como su papel económico.

Aquí podemos trazar un interesante paralelo con el argumento de Richard Bensel en *The Political Economy of Industrialization*. En este texto, Bensel documenta

cómo el Partido Republicano fue responsable de reunir las contradictorias demandas de crecimiento industrial y democracia durante las últimas dos décadas del siglo xix. “Hubo una solución al problema de democracia y desarrollo en Estados Unidos: un conjunto coincidente de políticas gubernamentales que permitieron tanto reclamos populares agresivos sobre la riqueza en la política electoral, como altos niveles de acumulación de capital e inversión en la industria” (Bensel, 2000, xviii). En la cita anterior, Skowroneck afirma que, con el fin de siglo, la burocracia entró en el escenario para cumplir el papel que antes había sido desempeñado por el Partido Republicano. El estado administrativo llegó a reemplazar al Partido Republicano como el gran mediador entre la democracia y el desarrollo.

Uno de los acontecimientos administrativos más importantes durante la Era Progresista fue el surgimiento de la comisión independiente, en particular la Comisión de Comercio Interestatal (icc por sus siglas en inglés). “La Comisión de Comercio Interestatal (icc) surgió en 1920 como la señal de triunfo de la reconstitución progresista. Aquí, el viejo modo de las operaciones gubernamentales fue completamente sustituido y la reintegración del estado estadounidense con la nueva sociedad industrial fue claramente consumada” (Skowroneck, 1982, 248). La icc fue la “señal de triunfo”, porque encarnó mejor la idea de que el conflicto político en torno a los temas económicos debía despoliticizarse y ser manejado por la administración. “La comisión administrativa surgió como el principal medio de sacar esos conflictos del dominio del conflicto político y reducirlos cada vez más a cuestiones de carácter técnico, que podían resolverse con acuerdos entre el estado y los regulados” (Silberman, 1993, 271).

En su reciente libro, Daniel Carpenter ha discrepado con esta caracterización de la comisión independiente como la vanguardia de la reforma administrativa a finales del siglo. Para Carpenter, centrar tanta atención en las comisiones independientes (por ejemplo, la icc o la ftc) plantea dos problemas. Primero, esas comisiones nunca gastaron mucho dinero. A pesar de que fueron aparatos estatales poderosos, no demostraron tener capacidades administrativas complejas. Segundo, por lo general las comisiones demostraron poca independencia de las fuerzas políticas. “Como lo han mostrado en repetidas ocasiones los historiadores, ninguna comisión fue capaz de crear políticas públicas de manera continua. Tanto la icc como la ftc recibieron sus

órdenes de las coaliciones progresistas o republicanas dominantes en el Congreso" (Carpenter, 2001a, 9). Si bien las comisiones independientes de hecho se volvieron extremadamente poderosas durante este periodo, no son los mejores ejemplos del surgimiento de un estado autónomo.

Carpenter prefiere enfocar su atención en las agencias ejecutivas centrales. Específicamente, su estudio compara el desarrollo de la Dirección General de Correos, el Departamento de Agricultura y el Departamento del Interior. Él trata de explicar por qué la Dirección General de Correos y el Departamento de Agricultura pudieron "cambiar las agendas y las preferencias de los políticos y el público organizado", el indicador de la "autonomía burocrática", mientras que el Departamento del Interior fracasó en esta tarea y, por tanto, se dejó llevar por los vientos del oportunismo político.

Su argumento es sencillo pero poderoso. Las secretarías que lograron construir con éxito su autonomía fueron las que pudieron establecer un alto nivel de legitimidad social mediante la negociación política activa y la creación de coaliciones.

La legitimidad es la base de la autonomía burocrática en los regímenes democráticos. Sólo cuando los políticos y amplias porciones del público estadounidense del siglo XIX se convencieron de que algunas burocracias podían ofrecer servicios públicos únicos y eficientes, crear programas nuevos y valiosos, y afirmar la lealtad de diversas coaliciones de ciudadanos que antiguamente estaban escépticos, fue cuando surgió la autonomía burocrática (Carpenter, 2001a, 14).

De este modo, Carpenter realiza la tarea extremadamente valiosa de devolver la agencia a los jefes de los departamentos administrativos. Según su interpretación, los jefes burocráticos son tan capaces como los políticos electos para formar coaliciones y promover agendas de políticas específicas. Para probarlo, Carpenter observa ejemplos de conflicto entre la administración y el Congreso, así como momentos de cooperación. Es importante ver los dos elementos, porque a menudo la existencia de consenso puede encubrir el poder de los jefes de las agencias. No podemos suponer que la cooperación entre el Congreso y la administración quiera decir que el Congreso domina a la administración. También podría ser al contrario.

El reciente debate con Samuel Kernell en las páginas de *Studies in American Political Development* sobre los orígenes de la entrega gratuita rural (RFD por sus siglas en inglés) de la Dirección Nacional de Correos ilustra muy bien este último punto. Kernell critica a Carpenter por atribuirles “autonomía” a los departamentos ejecutivos cuando no la había. Si bien Kernell coincide en que el estado administrativo se expandió a un ritmo récord durante este periodo, dice que la fuente de esta expansión vino del Congreso, no de la acción política de los burócratas.

Kernell contrasta las explicaciones que retoman el punto de vista del “desarrollo del estado” y las que subrayan la “política institucional” para explicar el surgimiento del estado administrativo. Por un lado, los teóricos del desarrollo del estado afirman que una “coalición centrada en el ejecutivo” promovió la reforma administrativa por encima de los intereses del Congreso clientelista y anti-administrativo. Por el otro lado, los teóricos de la política institucional consideran que el Congreso es la fuente del desarrollo administrativo. Esta escuela de pensamiento “cree que las políticas públicas son el resultado de la política entre políticos partidistas electos que sirven a diversos electores desde la posición estratégica de instituciones separadas constitucionalmente” (Kernell, 2001, 104).

Kernell defiende esta segunda escuela de pensamiento. Como resultado, ve que la fuente del desarrollo de la RFD está en el impacto de las reformas electorales que sustituyeron a las papeletas que entregaban los partidos por papeletas provistas por el estado y las elecciones internas formales por las asambleas populares para seleccionar a los candidatos de los partidos. De acuerdo con Kernell, ya que esas reformas obligaron a los funcionarios electos a rendir más cuentas ante el electorado, empujaron a la RFD, porque la pedían los electores en las zonas rurales. Si bien la Dirección General de Correos se volvió mucho más fuerte durante este periodo, no se debió a la acción de “empresarios burocráticos” sino a la delegación del Congreso. En pocas palabras, “donde el ‘desarrollo del estado’ ve autonomía, la ‘política institucional’ encuentra delegación” (Kernell, 2001, 110).

Carpenter regresa con una defensa poderosa y muy convincente. El núcleo de su argumento es que “Kernell supone implícita y explícitamente que los intereses organizados y los movimientos sociales promueven sus casos sólo ante la legislatura, y que las relaciones entre las agencias y los intereses organizados son insignifi-

cantes o pueden describirse en términos de captura" (Carpenter, 2001b, 114). De hecho, ésta no es sólo una acusación de Kernell, sino de toda la tendencia de la literatura sobre la elaboración de políticas públicas en Estados Unidos de centrarse exclusivamente en el poder legislativo. La suposición es que la legislatura es el único campo donde se lleva a cabo la política democrática. Como resultado, se juzga si la burocracia es democrática o no con base exclusivamente en si obedece o no los principios legislativos.

Carpenter refuta este mito enfocándose en cómo la interacción directa de la burocracia con la sociedad puede ser tanto democrática como útil para consolidar la eficiencia y la efectividad administrativa. El desarrollo institucional de la Dirección General de Correos surgió de la actividad política de los gerentes de alto nivel que buscaron con éxito el apoyo de diversos distritos electorales y, por consiguiente, acumularon el suficiente capital político para ser capaces de imponer su agenda política en la legislatura. Como escribe en *Forging Bureaucratic Autonomy*:

La autonomía aquí narrada implica que el poder burocrático creció no a costa de la participación democrática, sino en una relación simbiótica con ella. Precisamente porque las agencias federales orquestaron hábilmente las energías participativas de la política estadounidense, se adjudicaron para sí un lugar único para elaborar políticas públicas en el orden institucional estadounidense, cuando menos por un tiempo. Si las historias de desarrollo estatal en este libro ofrecen alguna lección, es que el reto para la construcción del estado en los Estados Unidos puede ser que las burocracias vuelvan a inmiscuirse con las mismas organizaciones civiles y redes sociales donde alguna vez prosperaban (Carpenter, 2001a, 367).

En suma, la participación activa de la sociedad civil y el fortalecimiento del aparato estatal no son iniciativas mutuamente excluyentes o contradictorias. Si las instituciones están diseñadas adecuadamente es posible que exista un círculo virtuoso o "ciclo de retroalimentación" (Pierson, 2000) que refuerce tanto al estado como a la sociedad.

EL FASCISMO PRESIDENCIAL Y LOS PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO

La industrialización masiva y el crecimiento económico hicieron avanzar el desarrollo burocrático durante las épocas Republicana y Progresista. Sin embargo, fue necesaria una crisis económica igualmente masiva para consolidar de verdad el estado administrativo. Una vez electo presidente, Franklin D. Roosevelt se esforzó de inmediato por expandir el gasto gubernamental, intervenir en la economía y fortalecer las capacidades administrativas en respuesta a la Gran Depresión. Para fines de 1934, se habían creado casi sesenta agencias nuevas. Para 1937, casi cien agencias o unidades administrativas dependían directamente del presidente. En 1931, había aproximadamente 310 mil empleados federales civiles, pero para 1939 había 900 mil, en 1941 el número había alcanzado el millón 800 mil y para 1945 había 3 800 000 empleados. Como señala Rosenbloom: “este total era más o menos igual que toda la población de Estados Unidos en 1787, cuando se redactó la Constitución” (Rosenbloom, 2000, 6).

Estas transformaciones cuantitativas fueron acompañadas por cambios cualitativos igualmente significativos. Como documenta Badger, para fines de la Segunda Guerra Mundial 75% de los estadounidenses pagaban el impuesto sobre la renta al gobierno federal. Además:

El gobierno les dijo a los agricultores qué podían y qué no podían plantar, les dijo a los empleadores lo que podían y lo que no podían hacer para impedir la formación de sindicatos, estableció salarios mínimos para muchos trabajadores, reguló la comercialización de valores, ofreció seguros de vejez y de desempleo, garantizó los depósitos bancarios y les prestó dinero a banqueros, agricultores y propietarios (Badger, 2001, 185).

Nada de esto había sucedido apenas 25 años antes a finales de la era progresista.

Esta fenomenal expansión y transformación del estado administrativo provocó una redistribución de poder desde el Congreso y las cortes hacia el ejecutivo y los administradores de alto nivel. Un indicador de esto es que “desde 1937 [la corte] nunca ha anulado una legislación que implique una regulación económica” (Bad-

ger, 2001, 186), lo que constituye un cambio radical del activismo antigubernamental de la corte después de la Guerra Civil. Asimismo, como escribe Bruce Ackerman, el éxito de Roosevelt “para hacer que el Congreso y la Suprema Corte ratificaran la legitimidad del gobierno nacional activista, reforzado por la solidaridad nacional en tiempos de guerra, estableció un nuevo paradigma de liderazgo presidencial” (Ackerman, 1991, 106). Como ya comentamos antes, en la Constitución original no se contemplaban ni un presidente activo ni una gran burocracia federal.

Los congresistas no tomaron a la ligera esta transformación. Rápidamente comenzaron a protestar y a demandar el lugar que les daba la Constitución como la autoridad política central de la nación. Por ejemplo, el congresista John Jennings (R-TN) se quejó de que:

El gobierno federal ahora toca casi todas las actividades de la vida de los millones de personas que constituyen la población de este país. El principal deporte del burócrata federal es producir de las profundidades de su conciencia, como una araña que teje su red, innumerables y confusas reglas y regulaciones que puedan privar al hombre de su propiedad y su libertad, así como complicarle la vida (citado en Rosenbloom, 2000, 8).

El representante Hamilton Fish (R-NY) siguió este ejemplo en su comentario al Informe de la Comisión Hoover que recomendaba centralizar el poder sobre la burocracia. Fish escribió que el informe: “es un paso para concentrar el poder en manos del presidente y establecer una especie de fascismo o nazismo o una forma estadounidense de dictadura” (citado en Rosenbloom, 2000, 18).

Pero más allá de las palabras, el Congreso se encaminó a las acciones. Tal vez el esfuerzo más importante que hizo el Congreso para domar la inmensa burocracia fue la aprobación de la Ley de Procedimientos Administrativos (APA por sus siglas en inglés) en 1946. Esta ley trató de obligar al poder ejecutivo a “...apegarse a los valores legislativos cuando hacen las reglas, y a los valores jurídicos cuando juzgan y las hacen valer” (Rosenbloom, 2000, 38). También trató de hacer que las agencias dieran a conocer de manera más transparente la información relacionada con su estructura organizacional, sus reglas y sus decisiones. Como dijo el senador Homer Fergu-

son (R-MI) a favor de la ley: “En mi opinión, habrá menos quejas de las actividades de las agencias gubernamentales si tratan de vivir dentro de las reglas y regulaciones establecidas por el Congreso. Después de todo, el Congreso es el organismo de elaboración de políticas públicas de Estados Unidos” (citado en Rosenbloom, 2000, 39).

El núcleo de la APA fue y sigue siendo la obligación de las agencias federales a publicar los reglamentos y decisiones propuestas y abrirlos al “comentario público” cuando menos 30 días antes de que entren en vigor. Durante este periodo, individuos y grupos pueden cuestionar la legalidad del reglamento o decisión con base en principios constitucionales o en la ley que supuestamente empodera a la agencia para hacer el reglamento o tomar la decisión. Después, la agencia debe responder a todos los cuestionamientos y justificar que su reglamento es legal, “razonable” y constitucionalmente sólido. Los reglamentos, decisiones y justificaciones pueden entonces ser apelados y decididos en última instancia por la Suprema Corte.

Como escribe Jerry Mashaw, experto en derecho administrativo, con la APA les exigimos a los burócratas que “no sólo den razones, sino que las den completas. Insistimos en que sean auténticos, exigiéndoles que sean tanto transparentes como eficientes. La ‘pericia’ ya no es un escudo protector que debe ser usado como vestidura sagrada. Es una competencia que debe demostrarse al dar razones convincentes” (Mashaw, 2001, 26). Por lo tanto, la APA lleva a los actores sociales hasta las cámaras más íntimas del estado y obliga a los burócratas a enfrentar a la sociedad y justificarse ante ella. Mediante la APA, el Congreso “respondió a su relativa impotencia, dándole a las personas ajenas acceso no sólo a la burocracia sino también a las cortes” (Rose-Ackerman, 1995, 16).

Sin embargo, Mathew McCubbins, Roger Noll y Barry Weingast (“McNollGast”) han presentado una visión muy diferente de los orígenes de la APA. Para ellos, la aprobación de la APA no fue diseñada para fortalecer al Congreso ante el ejecutivo ni para compensar la impotencia del Congreso o inyectar valores democráticos al proceso de creación de reglas administrativas. De acuerdo con estos autores, la aprobación de la APA se basó en la política partidista. Específicamente, los legisladores que no estaban seguros de las futuras perspectivas políticas del New Deal aparentemente promovieron la APA a fin de “institucionalizar” (*hard wire*) la práctica burocrática hacia los resultados que favorecieran el New Deal.

McNollGast señalan que la APA fue aprobada sólo un año después de la muerte de Roosevelt en 1945, durante una época en que los promotores del New Deal no iban a poder retener la presidencia. Además, para entonces, la Suprema Corte se había vuelto más favorable a la legislación del New Deal. Como resultado, “a los promotores del New Deal en el Congreso les interesaba consolidar sus ganancias políticas ante la posible antipatía de una presidencia republicana y, finalmente, pudieron contar con las cortes para favorecer los programas del New Deal en sus juzgios sobre leyes de procedimiento” (McNollGast, 1999, 183).

Por lo tanto, los legisladores aprobaron salvaguardas procedimentales que obligaran a las agencias a formas específicas de comportamiento.

El objetivo de estos procedimientos no es predeterminar los resultados de las políticas, sino crear un entorno de toma de decisiones que refleje las circunstancias políticas que dieron lugar al establecimiento de la ley originalmente, inclinando así a la agencia a servir a los mismos intereses políticos que fueron los beneficiarios buscados por la ley en un principio (McNollGast, 1999, 185).

Los autores afirman que los procedimientos de la APA hacen esto a través de tres mecanismos diferentes. Primero, dan ventaja a los intereses organizados. Segundo, dan especial voz a los grupos de interés responsables de la aprobación original de la ley correspondiente. Tercero, empoderan al legislativo y al judicial a costa del ejecutivo.

No obstante, Rui Figueiredo Jr., Pablo T. Spiller y Santiago Urbiztondo han cuestionado esta perspectiva de la APA señalando que “arreglar las cartas” en realidad no es la manera más efectiva que tiene un grupo legislativo partidista para asegurar resultados favorables en cuanto al desempeño del ejecutivo. De hecho, estos autores señalan que siempre es más benéfico para los legisladores abrir la acción administrativa a más actores y no a menos, incluso si esto implica institucionalizar la observación de parte de los partidos y actores cuyas ideologías e intereses son contrarios a los de los propios legisladores.

Frente a la disyuntiva de elegir entre un solo monitor, cuyos intereses estén aliados (como se destaca en una investigación previa [McNollGast, 1999]), y uti-

lizar un grupo de interés adicional, cuyas preferencias son opuestas a las del funcionario público, el funcionario siempre preferirá más de un grupo, incluyendo uno cuyos intereses son opuestos al principal. En este sentido, consideramos que los procedimientos “desarreglan las cartas” y no “arreglan las cartas” (Figueiredo, Spiller y Urbiztondo, 1999, 286).

Estos autores, por tanto, cuestionan la idea de que los procedimientos administrativos son vistos como herramientas partidistas y nos regresan al argumento original de que son productos de la política interinstitucional en donde el Congreso trata de controlar a la burocracia.

LECCIONES COMPARATIVAS

Más allá de los debates acerca de los costos y beneficios de aplicar la “vieja” o la “nueva” gestión pública en el mundo en desarrollo, existe un entendimiento general de que el mejor ambiente para la reforma administrativa es la calma y el consenso político y que el principal objetivo de estas reformas debe ser el fortalecimiento de la autonomía burocrática. Este artículo lanza una advertencia. Si bien la política de consenso y la autonomía burocrática son importantes en muchos contextos, enfocarse exclusivamente en estos elementos puede llevarnos por el camino equivocado. En particular, el relato histórico del desarrollo burocrático en Estados Unidos nos muestra que el conflicto político y la “sinergia estado-sociedad” pueden ser igualmente efectivos para construir un aparato administrativo fuerte. En esta sección de conclusiones, resumo los principales argumentos en favor de la autonomía y el consenso y luego señalo cómo el caso estadounidense cuestiona la universalidad de estos principios.

Con respecto a la autonomía, el argumento típico es que sólo mediante el aislamiento de los intereses sociales “particularistas” las agencias gubernamentales podrán confrontar la triple amenaza de la corrupción, el clientelismo y la captura. Estos tres fenómenos se refieren al uso de cargos públicos para beneficio personal y su impacto va más allá de la simple malversación de fondos. La corrupción, además de enriquecer directamente a los burócratas en lo particular, distorsiona los

mercados y dificulta la prestación de servicios (Rose-Ackerman, 1999). El clientelismo, además de canalizar de manera injusta los recursos públicos a grupos de clientes específicos, altera la dinámica de la competencia política y conduce a una prestación ineficaz de los servicios públicos (Fox, 1994). La captura, además de ofrecer rentas a actores económicos específicos, también altera los mercados y empeora la posición de los consumidores, los trabajadores y el medio ambiente en relación con las corporaciones (Stigler, 1971). Al final de cuentas, se cree que sólo asegurando la autonomía del estado será posible un buen gobierno y el crecimiento económico que lo acompaña.

Por consiguiente, se piensa que las agencias gubernamentales tienen un mejor desempeño cuando son dirigidas por un cuadro profesional de burócratas que están aislados de las influencias externas. La reforma del banco central es un caso paradigmático. A fin de evitar que la política monetaria fuera usada para propósitos políticos, están cuidadosamente cerradas a influencias externas y en manos de tecnócratas expertos (Maxfield, 1997). La misma lógica suele seguirse para el diseño de las oficinas de auditoría, los fiscales independientes, las agencias reguladoras y las comisiones electorales (Pope, 2000). La inspiración básica para estas reformas es aislar políticas extremadamente importantes, altamente técnicas y polémicas de las presiones egoísticas y miopes de los actores sociales y políticos.

Este punto de vista es compartido por la literatura “legislativo-céntrica” sobre rendición de cuentas de la burocracia en Estados Unidos. De acuerdo con autores como Weingast, McCubbins y Cox, los fuertes vínculos entre las agencias burocráticas y los actores sociales corrompen el mecanismo central de rendición de cuentas de la democracia: las elecciones libres y justas. Por tanto, las agencias más efectivas son las que se portan bien y siguen los mandatos de sus jefes del legislativo, el único organismo del gobierno que puede hablar legítimamente por “el pueblo”. Esta perspectiva de nuevo desalienta los vínculos directos entre la burocracia y la sociedad.

Acerca de los orígenes de la reforma administrativa, la literatura sobre delegación del Congreso afirma que el estatuto de una agencia es más fuerte cuando lo promueve una coalición unificada tanto entre la presidencia y el Congreso como dentro del propio Congreso. De acuerdo con este argumento, cuando la “coalición

que promulga” (*enacting coalition*) está unificada, el estatuto tendrá más coherencia, ya que estará libre de acuerdos indirectos y negociaciones que se cruzan en el camino de su efectividad. El “gobierno dividido”, se dice, lleva a un *impasse* político y a una delegación inconexa (Moe, 1995; McNollGast, 1999).

Siguiendo esta línea de pensamiento, para las agencias gubernamentales reformadas en condiciones de incertidumbre política radical (por ejemplo, durante transiciones a la democracia), una coalición unificada sería más importante y efectiva, por dos razones. Primera, puesto que esos períodos se caracterizan por un aumento del conflicto político, una coalición dividida que promulga probablemente llevaría a un proceso de delegación contraproducente y contradictorio en donde las diferentes facciones pelean por el control de la nueva agencia (Bennett, 1997; Maor, 2004). Segunda, los estudios históricos muestran que la inminente muerte política alienta a los líderes autoritarios a institucionalizar rápidamente su legado fortaleciendo la burocracia. Autores como Stephen Skowroneck (1982), que escribe sobre la reforma al servicio civil en Estados Unidos, Bernard Silberman (1993) en su análisis del surgimiento del estado administrativo en Francia, Japón, Estados Unidos y Gran Bretaña, y Delia Boylan (2001a, 2001b) en sus textos sobre la reforma del banco central en México y Chile, han dicho que la incertidumbre política estimula la delegación efectiva a la burocracia y las agencias independientes por parte de quienes ostentan el poder autoritario. Por consiguiente, la teoría predeciría que las reformas administrativas más productivas en las nuevas democracias surgirían durante épocas de calma política y gobierno unificado.

Este artículo cuestiona el enfoque exclusivo en la autonomía como el principal *objetivo* de la reforma, así como la idea de que la calma política y el consenso son el mejor *ambiente* para la reforma administrativa. Por un lado, la “sinergia estado-sociedad” (Evans, 1996; Ackerman, 2004) a menudo puede ser mucho más efectiva que el aislamiento burocrático para crear un aparato administrativo poderoso y que rinda cuentas. En cada etapa histórica del desarrollo burocrático en Estados Unidos, vemos fascinantes posibilidades para la construcción de sinergias positivas entre la administración y la sociedad.

Por ejemplo, si bien las reformas del presidente Jackson aumentaron con el tiempo la corrupción y el clientelismo, su impacto inicial fue limpiar el gobierno

mediante la infusión del estado con actores sociales. A pesar de los peligros a largo plazo de dicho acto, el gobierno se vio fortalecido en el corto plazo al remplazar la lógica personalista que predominaba en el gobierno federal del momento con la lógica de una organización formal, aunque sea la de un partido político. La historia del desarrollo institucional de la Dirección General de Correos y el Departamento de Agricultura de Estados Unidos a fines del siglo XIX también revela la manera en que las agencias administrativas pueden fortalecer su impacto y autonomía mediante un compromiso total con la sociedad, en lugar de mediante el aislamiento artificial. La Ley de Procedimientos Administrativos ofrece un tercer ejemplo de la “sinergia estado-sociedad”. En este caso, el estado recluta a los actores sociales para ayudarlo con el trabajo de supervisar la formulación y aplicación de reglamentos gubernamentales. Con este sistema, “los valores gerenciales ortodoxos de eficiencia, economía y efectividad organizacional interna retienen su importancia, pero se ven aumentados y a veces subordinados a representatividad, participación, apertura, responsividad, salvaguardas procedimentales y rendición de cuentas pública” (Rosenbloom, 2000, xi).

Por otra parte, el conflicto político es a menudo la razón clave del éxito de las reformas administrativas. No podemos esperar que las demandas estructurales de la economía creen automáticamente y orgánicamente un aparato burocrático efectivo, eficiente y que rinda cuentas. El caso de Estados Unidos revela que el desarrollo burocrático fue particularmente exitoso cuando sirvió a fines políticos. La aprobación de la Ley Pendleton en 1883 no fue el resultado de un frío cálculo de parte de los políticos electos para delegar la autoridad sobre la administración pública o la demanda de los profesionales de clase media por ser incluida en el gobierno, sino que fue la respuesta a un fuerte movimiento de la sociedad civil a favor del servicio civil. A pesar de que la APA ha tenido un impacto significativo en la rendición de cuentas de la burocracia, su propósito original se basó en la política mientras el partido demócrata buscaba “integrar” sus grupos de interés al poder ejecutivo y el Congreso buscaba controlar al ejecutivo. Además, la consolidación de las agencias del ejecutivo a principios del siglo XX se debió a la movilización política de parte de las agencias y al abierto conflicto que surgió entre ellas y los funcionarios electos del Congreso.

Este artículo también muestra que los debates y las coaliciones políticas más im-

portantes no siempre surgen en torno a las elecciones. El caso estadounidense es particularmente apto para demostrar esto, dada su historia de partidos políticos débiles. Por un lado, las diferencias regionales, o “seccionalismo”, han tenido un impacto significativo en el cambio político en Estados Unidos. Como han sostenido Bensel (2000), Trubowitz (1998) y Wirls (1999), a menudo la negociación política que sucede entre las regiones es más trascendental que las luchas entre partidos. Por otro lado, este artículo revela que el conflicto interinstitucional, dentro del propio gobierno entre las agencias o poderes del estado, es igualmente importante. En palabras de Martin Shefter:

En la política estadounidense, los conflictos institucionales son el equivalente funcional de los conflictos de partido [...] Con la excepción parcial del New Deal, los reformistas de este siglo pasado [xx] persiguieron [la política institucional] en mayor medida que [la política electoral] y, en consecuencia, el locus del conflicto político —y la negociación y los acuerdos para resolver esos conflictos— se han movido cada vez más hacia fuera del sistema de partidos en Estados Unidos (Shefter, 1994, 95-96).

La política interinstitucional es tan importante para el cambio político y el desarrollo administrativo como la competencia entre partidos el día de las elecciones.

Una rápida mirada al caso mexicano confirma estas lecciones de la experiencia histórica de Estados Unidos. La reforma administrativa en México ha sido el resultado de una explosión de actividad política. Por ejemplo, tanto la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIP) se aprobaron con un gobierno dividido en donde ningún partido político controlaba unilateralmente la agencia legislativa y el conflicto político estaba a la orden del día. De hecho, la exitosa aprobación de esas leyes se debió, en muchos sentidos, a este mismo clima político, a medida que los partidos de oposición buscaban controlar y regular el poder ejecutivo. Estas dos leyes también deben su existencia a la movilización de la sociedad civil y la opinión pública. Finalmente, la LFAIP demuestra que una relación íntima entre estado y sociedad también puede ser muy efectiva para es-

timular la rendición de cuentas y la efectividad del gobierno. Esto no pretende denigrar la ISPC en lo más mínimo, que con toda justicia fortalece la autonomía del ejecutivo de influencias contaminantes externas, sino sólo hacer énfasis en la necesidad de complementar dichas reformas con estrategias que busquen canalizar las energías de la sociedad civil también en direcciones productivas.

Este artículo muestra que el proceso de desarrollo burocrático requiere abrirse al complicado terreno de la política, el conflicto interinstitucional y la interacción con la sociedad civil. Al final de cuentas, la democracia no está enfrentada con el desarrollo de un estado administrativo fuerte. Si se negocia con inteligencia, la política democrática y la efectividad institucional pueden fortalecerse mutuamente en un ciclo positivo en constante expansión. 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, Bruce (1991), *We the People: Foundations*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ackerman, John (2004), “Co-Governance for Accountability: Beyond ‘Exit’ and ‘Voice’”, *World Development*, vol. 32, núm. 3, pp. 447-463.
- Badger, Anthony (2001), “The Limits of Federal Power and Social Politics, 1910-1955”, en Byron Shafer y Anthony Badger (eds.), *Contesting Democracy: Substance and Structure in American Political History, 1775-2000*, Lawrence, Kansas, The University Press of Kansas, pp. 181-200.
- Bennett, C. (1997), “Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability”, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 10, núm. 3, pp. 213-233.
- Bensel, Richard (2000), *The Political Economy of American Industrialization, 1877-1900*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Boylan, Delia (2001), “Democratization and Institutional Change in Mexico: The Logic of Partial Insulation”, *Comparative Political Studies*, vol. 34, núm. 1, febrero, pp. 3-29.
- Carpenter, Daniel (2001a), *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton, Princeton University Press.

- Carpenter, Daniel (2001b), "The Political Foundations of Bureaucratic Autonomy: A Response to Kernell", *Studies in American Political Development*, vol. 15, pp. 113-122.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- (1996), "Introduction: Development Strategies Across the Public-Private Divide", *World Development*, vol. 24, núm. 6, pp. 1033-1037.
- Figueiredo, Rui, Pablo Spiller y Santiago Urbiztondo (1999), "An Informational Perspective on Administrative Procedures", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 15, núm. 1, pp. 283-305.
- Formisano, Ronald (2001), "State Development in the Early Republic: Substance and Structure, 1780-1840", en Byron Shafer y Anthony Badger (eds.), *Contesting Democracy: Substance and Structure in American Political History, 1775-2000*, Lawrence, Kansas, The University Press of Kansas, pp. 7-36.
- Fox, Jonathan (1994), "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico", *World Politics*, vol. 46, núm. 2, pp. 151-184.
- Grindle, Merilee (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Johnson, Ronald y Gary Libecap (1994), *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy: The Economics and Politics of Institutional Change*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kaufman, R. (2003), "The Comparative Politics of Administrative Reform: Some Implications for Theory and Policy", en B. Schneider y B. Heredia (eds.), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, Miami, North-South Center Press.
- Kernell, Samuel (2001), "Rural Free Delivery as a Critical Test of Alternative Models of American Political Development", *Studies in American Political Development*, vol. 15, pp. 103-112.
- Kohli, Atul (2004), *State Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Manzetti, Luigi (2003), "Political Manipulations and Market Reform Failures", *World Politics*, vol. 55, núm. 3, pp. 315-360.
- Maor, Moshe (2004), "Feeling the Heat: Anti-Corruption Mechanisms in Comparative

- Perspective", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, núm. 1, pp. 1-28.
- Mashaw, Jerry (2001), "Small Things Like Reasons are Put in a Jar: Reason and Legitimacy in the Administrative State", *Fordham Law Review*, vol. LXX, núm. 1, pp. 17-35.
- Maxfield, Sylvia (1997), *Gatekeepers of Growth: The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- McNollGast (1999), "The Political Origins of the Administrative Procedures Act", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 15, núm. 1, pp. 180-217.
- Moe, Terry (1995), "The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy", en Oliver Williamson (ed.), *Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond*, Nueva York, Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2000), "Not Just What, But When: Timing and Sequences in Political Processes", *Studies in American Political Development*, vol. 14, pp. 72-92.
- Pope, Jeremy (2000), *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*, Berlín, Transparency International.
- Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (eds.) (1999), *Democracy, Accountability and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rose, Winfield (2003), "Marbury v. Madison: How John Marshall Changed History by Misquoting the Constitution", *PS: Political Science & Politics*, vol. XXXVI, núm. 2, pp. 209-220.
- Rose-Ackerman, Susan (1995), *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States*, New Haven, Yale University Press.
- (1999), *Corruption and Government: Causes, Consequences & Reform*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Rosenbloom, David (2000), *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*, Tuscaloosa, Alabama, University of Alabama Press.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Mark Plattner (eds.) (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner.
- Shefter, Martin (1994), *Political Parties and the State: The American Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press.
- Silberman, Bernard (1993), *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, Chicago, University of Chicago Press.

- Skowroneck, Stephen (1982), *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stigler, George (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2, pp. 3-21.
- Theriault, Sean (2003), "Patronage, the Pendleton Act, and the Power of the People", *The Journal of Politics*, vol. 65, núm. 1, pp. 50-68.
- Trubowitz, Peter (1998), *Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Weingast, Barry y William Marshall (1988), "The Industrial Organization of Congress", *Journal of Political Economy*, vol. 96, pp. 123-163.
- Wirls, Daniel (1999), "Regionalism, Rotten Boroughs, Race, and Realignment: The Seventeenth Amendment and the Politics of Representation", *Studies in American Political Development*, vol. 13, pp. 1-30.
- World Bank (1997), *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Nueva York, Oxford University Press.
- Young, James Sterling (1966), *The Washington Community*, Nueva York, Columbia University Press.