

Temas

- I. Shepsle y Bonchek sobre instituciones políticas
- II. McNollgast sobre burocracia
- III. McNollgast sobre poder judicial

I. Shesple y Bonchek sobre instituciones políticas

Vamos a tocar algunos temas puntuales de los capítulos 12, 14 y 13 de Shepsle y Bonchek. Esto complementa el material en McNollgast.

A. La legislatura

Respecto a su rol [normativo], los legisladores se pueden ver como una mezcla de delegados (con mandato de los representados que tienen que cumplir) y de un rol fiduciario (en el que tienen que hacer lo que piensan es correcto para la nación).

Es complicado armar consenso en cada ocasión. No hay un mercado de votos por complejidad; por problemas de cumplimiento y credibilidad, es difícil armar acuerdos intertemporales [observación: Shepsle y Bonchek enfatizan la estructura de comisiones, pero los partidos políticos se pueden ver en parte como una solución complementaria a estos problemas, ver McNollgast].

La institucionalización facilita la cooperación, es una estructura de gobierno cooperativa. Para evitar ciclos de mayoría, se da participación a legisladores en los temas que les interesan más. Por problemas de información, se busca especialización: igual, se votan instrumentos, no resultados [que siempre son inciertos dada información incompleta]. Se necesita monitorear implementación luego de sanción de ley para asegurar cumplimiento.

Estructura legislativa y procedimiento

La legislatura elige una división y especialización de trabajo, reglas de procedimiento, arreglos jurisdiccionales y métodos de delegación y monitoreo para facilitar cooperación y ganancias de intercambio. La división jurisdiccional y especialización es como sigue:

- las dimensiones de política D se asignan a jurisdicción J;
- las jurisdicciones J asignadas a alguna de las comisiones C;
- los legisladores N asignados a comisiones C;
- es crucial como temas se definen como de cierta J y como legisladores se asignan a C.

Se puede ver como una delegación de autoridad sobre cada jurisdicción: las comisiones creadas por legislatura son agentes: tienen poder para abrir compuertas y poder de hacer propuestas (o cajonearlas), poder para negociar con la otra cámara, y para supervisar burocracia en implementación de la ley.

¿Cómo hacer que una comisión no lleve la política a su punto ideal (que difiera de la legislatura)? Hay que hacer que el mediano de la comisión asemeje al mediano del cuerpo en las comisiones generalistas que hacen propuestas que se votan a libro cerrado, y se somete a votación a libro abierto a las propuestas de las comisiones especialistas que no son representativas. Pero se da cierta latitud a comisiones especialistas, para darles incentivos a trabajar mejor, y se ponen límites (por ejemplo, en cómo distribuyen gastos en forma geográfica) a las comisiones generalistas.

El sistema de comisiones permite que los legisladores alineen intereses y autoridad: tienen más influencia en áreas más prioritarias para ellos. Pero hay necesidad de coordinación y liderazgo: el presidente de comisión primero, los presidentes de cámara y de bloques luego intervienen.

B. El liderazgo

Hay diferentes visiones del liderazgo:

- el líder como agente: el caso de Henry Clay que se propone representar a los intereses de los legisladores que lo nombraron al puesto (algo similar con FDR y los límites que encontró por la actitud aislacionista de los electores en la II Guerra Mundial);
- el líder como fijador de agenda, con un poder que deriva de su posición institucional;
- el líder como empresario (un agente que crea grupo al que representa), como se discutió antes en las teorías de Wagner;
- la reputación puede ayudar al liderazgo;

Un punto importante que hacen Shepsle y Bonchek es que para entender el tipo de liderazgo, hay que entender cómo son los seguidores.

C. La burocracia

El énfasis no en juzgar desempeño, sino en analizarlo. Es un estudio de la relación entre los que formulan políticas (básicamente legisladores) y los que las implementan (básicamente burócratas). Lo que ayuda es que analizan tres enfoques muy específicos y el margen de acción de la burocracia según cada uno.

Enfoque de Niskanen

En su obra clásica de 1971, trató una oficina pública como análoga a una firma privada, con un administrador que quiere maximizar su presupuesto. La motivación es su remuneración ligada al tamaño del presupuesto.

El modelo reconoce que el punto que maximiza el presupuesto puede estar limitado por la disposición a financiar el presupuesto por la legislatura (casos 13.1 y 13.2): si el nivel socialmente óptimo es menos que nivel limitado por demanda u oferta, hay una propensión a producir demasiado [McNollgast consideran a Niskanen como el primero que propone una variante del modelo de fijador de agenda, para el caso específico de la burocracia como fijador de agenda].

Motivaciones alternativas a la de maximizar presupuesto pueden ser una utilidad por gratificaciones no materiales (prestigio), o tendencia a sobreestimar importancia de su propia misión, comparado con objetivos alternativos. La conclusión cambia si, por

ejemplo, se maximizan fondos extras para consumo propio o si el administrador quiere la vida en tranquilidad.

Enfoque de Moe y Terry

Ellos cuestionan pasividad de legislatura y la asimetría de información en Niskanen. ¿El comprador de un auto contaría al vendedor cuánto pagaría por cada auto, dejándole luego decidir cuál venderle? En lugar de una oficina monopólica, consideran un monopolio bilateral: proveedor único negociando con cliente único bajo información asimétrica. La legislatura tiene elementos para forzar una revelación de costos.

Enfoque de McNollgast

La burocracia no domina, ya que el congreso la crea. La burocracia está subordinada a los políticos electos. Es una relación de agencia: control de la legislatura puede ser tanto ex ante (en la selección de aquellos en los que se va a delegar la tarea) como ex post (supervisión de lo hecho).

McNollgast plantea que la ley crea relación principal-agente entre coalición legislativa y ente público: gráfico 13.3. Los controles de desvíos ex ante son vía el proceso de nombramiento y el diseño de procedimientos, ex post vía procesos de monitoreo (caso 13.1).

Desvío de burocracia

En implementación de política, el ente público puede aprovechar cierto margen de discreción. La burocracia tiene ventaja informativa sobre procedimientos, además de margen que le da la existencia de discrepancia entre los principales (es el caso de múltiples principales). Puede haber captura de burocracia y grupo legisladores en comisión. Los efectos de un cambio de coalición legislativa se ilustran con el caso 13.2 sobre FTC.

Conclusión

Es difícil distinguir entre política y administración pública. Las escuelas de administración pública o de gobierno no están aisladas de política, ahora hay un enfoque más integrado con ciencia política. La política de las políticas públicas y la administración son inseparables.

II. McNollgast sobre burocracia

Debate entre weberianos y “progresivos” que favorecían amplios poderes a expertos en burocracia profesional, y los “demócratas” que favorecían primacía legislativa. Pero la deseabilidad de delegar depende de posibilidad de control de burocracia, siempre que las leyes representen las preferencias de los ciudadanos y que estas preferencias sean normativamente atractivas.

A. Escuelas sobre autonomía burocrática

Hablan de cinco escuelas de pensamiento, partiendo de (i) los “progresivos” para los cuales las leyes son apolíticas y (ii) los “pluralistas” para los que es inherentemente política. La escuela de Public Choice (iii) tiene una visión pesimista de que grupos de interés capturan al gobierno, los “nuevos progresistas” (iv) son más optimistas, mientras los “neodemócratas” (v) concuerdan con demócratas y pluralistas que la burocracia es política, pero que delegación no sólo tiene costos (como enfatizan los demócratas y Public Choice) sino beneficios (como enfatizan los progresivos y los pluralistas) y puede ser diseñada para mitigar los problemas de agencia. El enfoque de McNollgast (PPT) entra en esta perspectiva.

B. Enfoque de la teoría política positiva (PPT) sobre leyes y reglamentos administrativos

La delegación se puede interpretar como discreción condicional. El dilema de la delegación es que produce los beneficios de la especialización, pero lleva a una pérdida de control. Pero el hecho de que se haya delegado en escala masiva muestra que priman los beneficios.

¿Por qué delegan los representantes electos?

Porque no tienen tanto miedo de brecha entre sus objetivos y los resultados de las decisiones burocráticas.

Delegación y teoría de agencia

Delegación se puede ver como problema de principal y agente: esto lleva a pérdida por relación de agencia y a costos de supervisión y administración.

Las pérdidas por la relación de agencia son (i) ceder control de agenda, (ii) conflicto de intereses entre principal y agente, y (iii) falta de medios de corrección (o que los medios sean costosos por la información requerida).

Cuando hay conflicto entre los principales (ya que hay múltiples principales por la separación de poderes entre congreso y legislativo), alcanza que la agencia deje satisfecha a uno de los principales. Pero el congreso tiene formas de control ex post, aplicando castigos.

Correcciones y castigos ex post

¿La agencia puede presentar al congreso con un hecho consumado? Bueno, los castigos ex post proveen un incentivo ex ante para que la burocracia haga lo que quiere el congreso. Si bien la información es costosa, se pueden diseñar mecanismos menos costosos para recoger información.

Supervisión

La legislatura no necesita dominar los detalles técnicos para saber si se están cumpliendo con sus mandatos. La amenaza de la supervisión ya es importante en sí misma, más allá de si se hace o no.

Dos métodos de control son el de la “patrulla de policía”, que recorre para encontrar problemas, y otro mucho menos costoso de la “alarma de incendio”, por lo que uno acude cuando se declara un problema. El gráfico 6.1 muestra el segundo caso, cuando se permite que un determinado grupo que es afín a la legislatura puede intervenir opinando sobre la política de un ente. Como esto es costoso, va a intervenir si se desvía mucho de los objetivos declarados, lo que disciplina a la burocracia. Esto induce cumplimiento de modo poco costoso.

Procedimientos administrativos

Los procedimientos administrativos, reglados en Estados Unidos por el Administrative Procedure Act (APA) de 1946, le dan un gran control a la legislatura para que suenen las alarmas antes de que se haga un cambio de políticas públicas.

Un ente público tiene que cumplir una serie de pasos antes de hacer efectivo algún cambio:

- anunciar un cambio;
- solicitar comentarios;
- permitir participación en el proceso de toma de decisiones;
- proveer una argumentación coherente para los cambios propuestos;
- llevar un registro del voto de cada miembro en los procedimientos.

Esto no solo asegura el debido proceso, sino que tiene consecuencias políticas, facilitando el control de la legislatura.

Controles ex ante

Un ente público va a tener menos restricciones si hay desacuerdos entre el presidente y el congreso, o entre las cámaras del congreso. Esto se muestra en el gráfico 6.2. Por eso a veces se estructura el proceso administrativa para evitar resultados que el congreso no quiere. Si la delegación se transforma en abdicación, es básicamente porque no le interesa a la legislatura.

C. Resumen

Se necesita suficiente información para observar desvíos, y se necesitan incentivos para que los agentes cumplan con los deseos del principal. La delegación no es ni buena ni mala en sí misma: todo depende de los detalles.

III. McNollgast sobre poder judicial

En disputa entre soberanía popular y control de elite (es decir, judicial), la literatura legal apunta a la superioridad del control de elite de la disputa judicial. Dado la similitud entre la burocracia y el poder judicial, se puede aplicar el mismo análisis. Las cortes interactúan con el congreso, el presidente y la burocracia.

A. Interpretación de las leyes

Aunque las cortes actúen luego de que la legislatura sancione las leyes, no quiere decir que tengan la última palabra en la interpretación de las leyes, ya que es un proceso continuo.

El uso estratégico del poder judicial

El gráfico 7.3 muestra una configuración típica de gobierno unificado, cuando la corte suprema no puede hacer mucho para correr el statu quo (Q) de lo que quieren el presidente y el congreso. En cambio, en el caso de que haya gran heterogeneidad entre

los dos poderes, típico de gobierno dividido, tiene autonomía la corte suprema para fijar su posición, como es el caso de los gráficos 7.1 y 7.2.

Esto ilustra como la independencia judicial depende del ambiente político.

Aplicación a acción afirmativa (de los derechos de minorías)

¿Por qué una corte conservadora expandió los derechos de las minorías? Puede ser una acción estratégica, para evitar una acción más agresiva de la legislatura. El ejemplo es una reforma de 1964 que tuvo que superar la resistencia de la minoría conservadora del senado.

Según el gráfico 7.5, en la década del 70 la corte conservadora (J) corrió el statu quo (A) todavía más, a un punto aceptable para la nueva minoría (f), evitando así un corrimiento todavía mayor por parte del mediano del senado (a un punto como f(A)).

Por tanto, las cortes tienen que ser estratégicas en su acción, si no quieren perder influencia.

Aplicación a doctrina legal en sistema con división de poderes

El consenso es que, en el corto plazo, el congreso y el presidente no pueden ejercer mucha influencia sobre la doctrina legal de la corte suprema. Pero pueden hacerlo a través de los nombramientos a las cortes inferiores, ya que la corte suprema sólo puede revisar una pequeña proporción de casos: eso muestra el análisis alrededor del gráfico 7.6.

El congreso y el presidente han expandido el sistema judicial federal cuando (i) llegó el control unificado de ambos poderes por un solo partido, (ii) este surgió después de un largo período de dominio por otro partido, o de gobierno dividido, y (iii) las preferencias de la corte suprema no coincidían con las preferencias del nuevo partido. Esta expansión de las cortes inferiores se dio sobre todo con Lincoln, Franklin Roosevelt y Reagan.

La interpretación de las leyes en un sistema con poderes separados y compartidos

Hay un debate acerca de si hay una “intención legislativa” en las leyes. Algunos sostiene que sí, basado en el significado llano de las palabras, aunque a veces hay ambigüedades que fuerzan a ir más allá del texto. Del otro lado del debate están los que sostienen que el congreso no es representativo, o que no existe la intención colectiva.

Es correcto decir, con los críticos de la intención legislativa, que sólo si el congreso es representativo (lo que incluye tomar en cuenta los deseos de las minorías), y sólo si la intención colectiva es un concepto útil, tiene sentido que las cortes traten de seguir las indicaciones de la legislatura.

Dado eso, es posible descubrir la intención legislativa, entre la maraña de declaraciones inconsistentes, fijándose en los votantes pivotaes que son claves para que la coalición ganadora pase la legislación, no en los votantes más militantes que apoyan la medida sí o sí, ni en los que se oponen categóricamente. Para pasar la legislación, hay que armar declaraciones que convengan a los votantes menos militantes que son los votantes pivotes (que están entre apoyar y no apoyar la medida). Las declaraciones que representan posiciones conjuntas del bloque de votantes, que incluye tanto a los más como a los menos militantes, son representativas de la intención legislativa, el resto de las declaraciones no lo son.