35

Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática

Democracia y burocracia

Guillermo M. Cejudo

INE
Instituto Nacional Electoral

35

Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática

Democracia y burocracia

Guillermo M. Cejudo

INE
Instituto Nacional Electoral

Guillermo M. Cejudo

DEMOCRACIA Y BUROCRACIA

Instituto Nacional Electoral

Consejero Presidente
Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Consejeros Electorales
Lic. Enrique Andrade González
Mtro. Marco Antonio Baños Martínez
Mtra. Adriana Margarita Favela Herrera
Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno
Dr. Ciro Murayama Rendón
Dr. Benito Nacif Hernández
Dr. José Roberto Ruiz Saldaña
Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles
Mtro. Arturo Sánchez Gutiérrez
Lic. Javier Santiago Castillo

Secretario Ejecutivo
Lic. Edmundo Jacobo Molina

Contralor General
C.P.C. Gregorio Guerrero Pozas

Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica
Mtro. Roberto Heycher Cardiel Soto

Democracia y burocracia
Guillermo M. Cejudo

Primera edición

D.R. © 2016, Instituto Nacional Electoral
Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, Ciudad de México

ISBN de la colección: 978-607-9218-44-7
ISBN: 978-607-9218-52-2

Los contenidos son responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el punto de vista del INE

Impreso en México/*Printed in Mexico*
Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

Presentación 7

Introducción 9

La lógica democrática y el gobierno cotidiano 13

El mandato democrático y la lógica burocrática 19

El control político de la burocracia 27

La autonomía burocrática frente a los políticos 31

La capacidad de la burocracia
para cumplir el mandato democrático. 35

Democracias sin buenas burocracias;
burocracias sin democracias. 41

Poner al ciudadano en el centro
del gobierno democrático 47

Conclusión 51

Bibliografía 55

Sobre el autor 63

Presentación

La consolidación de la democracia exige instituciones que generen confianza e incrementen la responsabilidad del gobierno frente a la ciudadanía, que más allá de su participación en los procesos para definir a gobernantes y representantes, interactúa en su vida cotidiana con el poder público, con instituciones que operan a través de una burocracia de la cual espera la atención a sus demandas y la solución de los problemas públicos.

En este número de la colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, el Dr. Guillermo M. Cejudo aborda la relación entre democracia y el aparato burocrático que ejecuta las decisiones tomadas por el gobierno respecto a los problemas públicos. La relevancia del tema se enmarca en el contexto actual de nuestro país de desconfianza en las instituciones, en el régimen democrático, en los gobiernos, en los partidos, entre las propias personas.

El Dr. Cejudo analiza las razones de la desconfianza en la burocracia y alerta sobre la necesidad de lograr el equilibrio entre el principio democrático y la lógica burocrática para lograr contar con burocracias competentes, autónomas, honestas y profesionales.

El reto, afirma el autor, es que las burocracias estén bajo el control político de las instituciones democráticas, pero que mantengan autonomía, a través de leyes y contrapesos, para no ser capturadas por agendas partidistas o personales de los políticos, y que cuenten con capacidades administrativas para cumplir con el mandato democrático expresado en las urnas. Así, el proceso político democrático definiría los propósitos de los gobiernos, y el aparato burocrático se aseguraría de su cumplimiento.

El Instituto Nacional Electoral publica *Democracia y burocracia* en el ánimo de contribuir a la divulgación de la cultura política democrática con las aportaciones de distinguidos especialistas sobre las prácticas, valores e instituciones de la democracia.

Instituto Nacional Electoral

Introducción

¿Cómo nos gobernamos en una democracia? La respuesta estándar es simple: mediante el voto los ciudadanos elegimos representantes y gobernantes que, dentro de un marco institucional definido en la ley, ejercen el poder en nuestro nombre. Existen reglas y procedimientos electorales que definen el acceso al poder, así como instituciones políticas para distribuir el poder entre ámbitos de gobierno y entre los poderes del Estado. Los manuales de ciencia política, los textos clásicos de filosofía política y los estudios de diseño constitucional nos explican el funcionamiento de esas instituciones, las estrategias de los actores políticos y la forma en que el ciudadano, mediante su voto, vuelve realidad el principio de autogobierno: que los gobernantes y las leyes se definan a partir de las preferencias de los votantes.

Pero la elección de gobernantes y representantes no es la única decisión en una democracia. Quienes nos gobiernan toman, todos los días, decisiones en nuestro nombre para ejercer los recursos de todos y

utilizar el poder público que les hemos otorgado. Esas decisiones no son tomadas ni ejecutadas directamente por los políticos electos, sino por una burocracia, es decir, un conjunto de funcionarios que actúa conforme a reglas y procedimientos estandarizados y que es dirigida y controlada por aquéllos.

No se trata de una anomalía, sino de una característica básica de las democracias modernas. En efecto, una ciudadana promedio interactúa con el gobierno cuando ejerce su voto, de manera regular, en cada elección; pero su contacto con el poder público no es sólo en la urna electoral, sino de muchas formas más: en una ventanilla como solicitante, como usuaria de un servicio público, como beneficiaria de un programa social, como destinataria de las acciones de un policía, una maestra, un inspector o un doctor. La vida cotidiana de esta ciudadana no transcurre en contacto con las instituciones políticas abstractas, sino con alguna burocracia en específico. Así, el ciudadano en democracia es, por supuesto, un votante, pero es también un participante continuo de la vida pública (no sólo en las elecciones), que se ve afectado por las decisiones cotidianas de los gobiernos y sus burocracias.

En un Estado democrático, esas decisiones cotidianas de los gobiernos y sus burocracias deben hacer realidad las propuestas hechas en campañas electorales, atender las demandas de los ciudadanos y resolver los problemas públicos. Para ello, el Estado requiere contar con la capacidad para llevar a cabo las decisiones a las que llegue el proceso político de elección y representación. Como

explica Charles Tilly "[n]inguna democracia puede funcionar si el Estado carece de la capacidad para supervisar la toma de decisiones democrática y poner sus resultados en práctica" (Tilly, 2007: 15). Dicho de otra manera, el gobierno democrático no se reduce al momento electoral, con ciudadanos activos sólo ante la urna, ni tiene como único propósito decidir quiénes nos gobernarán. La aspiración democrática no se extingue tras definir el acceso al poder (¿quiénes nos gobiernan?), sino que también incluye el incidir en el ejercicio del poder (¿cómo lo hacen?) y en el control del poder (¿cómo rinden cuentas?).

¿Cómo coexisten las lógicas de la democracia y de la burocracia? ¿Cómo logramos que los principios democráticos convivan con la forma de operar de las burocracias? Éstas son dos preguntas centrales en la discusión contemporánea sobre las democracias, sobre su legitimidad, estabilidad y capacidad de responder a las expectativas de los ciudadanos. En este texto se revisan algunas de las respuestas que se han dado desde la ciencia política y la administración pública. Las siguientes secciones explican –y contrastan– la lógica democrática y la lógica burocrática, y se explican las fuentes de la tensión de un gobierno democrático que opera mediante una burocracia. Se argumenta que un gobierno democrático requiere resolver tres desafíos relacionados: en primer lugar, que las burocracias estén bajo el control político de las instituciones democráticas; en segundo, que, las burocracias mantengan cierta autonomía para no ser capturadas por agendas partidistas o individuales de los políticos, y, finalmente, que las burocracias cuenten con capacidades administrativas para

cumplir con el mandato democrático. A cada uno de estos retos se le dedica una sección. En los últimos apartados se analiza cómo las nuevas democracias enfrentan el reto de democratizar no sólo el acceso, sino el ejercicio y el control del poder público.

La lógica democrática y el gobierno cotidiano

La búsqueda de un buen gobierno es una preocupación central para cualquier tipo de régimen. Ya sea para preservar la estabilidad de un sistema autoritario, impulsar una agenda ideológica, asegurar el control de un partido sobre el sistema político o, en el caso de una democracia, reflejar las preferencias y aspiraciones de los ciudadanos, un aparato burocrático competente, honesto y profesional es una condición necesaria para lograr los propósitos del régimen político (Oszlak, 1986).

¿Cómo puede una sociedad dotarse de buenos gobiernos? Esta pregunta ha estado por siglos en el centro de debates filosóficos y de discusiones prácticas. Desde la clásica reflexión de Aristóteles sobre las mejores constituciones, hasta las discusiones contemporáneas sobre doctrinas administrativas de vanguardia, la preocupación es la misma: cómo asegurarse de que la conducción de los asuntos públicos refleje las preferencias de la comunidad política y produzca resultados socialmente deseables respecto a metas comunes.

Un buen gobierno es una aspiración normativa básica (Skinner, 2009). Más allá de discusiones ideológicas sobre el tamaño del Estado, disputas en torno a la orientación valorativa de las políticas públicas o debates acerca del perfil idóneo de los líderes políticos y de los funcionarios gubernamentales, será necesario siempre un gobierno capaz, honesto y que respete la ley. En otras palabras, se puede estar a favor de un Estado pequeño y un gobierno con poderes limitados o, por el contrario, se puede pugnar por un Estado interventor y con un repertorio de políticas públicas que incidan en múltiples espacios de la vida social y privada, pero en ambos casos siempre será deseable que el aparato burocrático sea eficaz y apegado a ciertos criterios de desempeño.

Las discusiones filosóficas, políticas y prácticas sobre el buen gobierno son aún más relevantes en un entorno democrático. En primer lugar, por una visión instrumental de la democracia: si bien un régimen político democrático en el que los ciudadanos escojan a sus gobernantes y se doten, a través de sus representantes, de sus propias leyes es deseable en sí mismo (Przeworski, 2010), también lo es en función de sus efectos en la composición y funcionamiento de los gobiernos. En definiciones minimalistas de democracia como la de Schumpeter (1942), ésta es sólo un arreglo institucional para llegar a decisiones políticas a través de la competencia por el voto popular; sin embargo, es claro que los ciudadanos esperan más de la democracia. Como explica Luis F. Aguilar:

> … no todas las acciones de los gobiernos libremente elegidos, representativos, observantes de las leyes, controlados por otros poderes públicos y bajo el escrutinio ciudadano, transparentes y que rinden cuentas

> de sus acciones a los ciudadanos, son efectivamente directivas o tienen efectos directivos sólo por esas valiosas características de los gobernantes. La validez política de la democracia como forma de gobierno requiere, además de la legitimidad política del cargo, otros factores para acreditarse como forma con capacidad de gobierno (2009: 49, nota 7).

De la democracia no se exige sólo que produzca gobernantes legítimos, sino también que los líderes electos sean capaces de gobernar, atender los problemas comunes y responder a las demandas ciudadanas con eficacia y honestidad. Los ciudadanos no sólo esperan definir el liderazgo político de sus gobiernos, sino que éstos generen las políticas, los bienes y los servicios públicos que atiendan sus necesidades como individuos y aspiraciones como comunidad. Por eso, en las democracias modernas, hay "necesidad de una burocracia de expertos permanentes para formular alternativas y para tomar la mayor parte del abrumador número de decisiones que un gobierno moderno debe hacer" (Dahl, 1956: 136).

La segunda razón por la que la capacidad burocrática importa en un régimen democrático es por los efectos que el desempeño gubernamental tiene en la legitimidad y estabilidad democráticas. El apoyo a la democracia como sistema de gobierno, la satisfacción con los gobiernos y la legitimidad de un sistema político están asociados con la percepción ciudadana del desempeño de sus gobiernos. El ciudadano en una democracia es algo más que un votante que escoge gobernantes y vuelve a la vida privada sin inmiscuirse en los asuntos públicos. Por el contrario, el ciudadano es objeto de las intervenciones del gobierno y, por ello, afectado o beneficiado por cada decisión,

como contribuyente, beneficiario, usuario o simplemente como miembro de la comunidad política donde esa decisión se implementa. El ciudadano puede ser, además, partícipe en la toma de decisiones y colaborador en su implementación; puede ser quien impulse un tema en la agenda pública o quien exija cuentas por los resultados de la acción gubernamental. Y, por todo ello, su valoración y apoyo al régimen democrático dependerá de la efectividad de los gobiernos.

Esto significa que, en una democracia, un buen gobierno depende no sólo de la naturaleza de los procedimientos electorales (las reglas de acceso al poder) sino también de la forma en que ese poder se utiliza para tomar decisiones y realizar acciones desde la autoridad pública (el ejercicio del poder) y la manera en que se supervisa y acota el uso del poder (el control del poder) (Mazzuca, 2008). En términos de Juan Linz: "La calidad de la democracia depende de la calidad del Estado" (Linz, 2000). En otras palabras, el buen gobierno depende tanto de la arquitectura institucional que define el acceso y la distribución del poder político, como de lo que Mauricio Merino (2007) ha llamado la fontanería democrática: las reglas, los mecanismos y las rutinas que permiten el funcionamiento cotidiano de las burocracias dentro de un régimen democrático.

¿Cómo se concilian la lógica democrática con el funcionamiento cotidiano de un gobierno que requiere de una burocracia para operar? Una condición esencial de un régimen democrático es el autogobierno. En términos del *acceso* al poder, esto significa la posibilidad de una comunidad política de darse a sí misma gobernantes. En términos de *ejercicio* del poder, el autogobierno significa que las decisiones son,

en principio, tomadas por todos. Y el *control democrático del poder* supone que, en última instancia, los ciudadanos son agentes activos ante quienes los gobiernos rinden cuentas. Ante la imposibilidad práctica (salvo en las democracias directas de las pequeñas polis griegas) de que el ejercicio cotidiano del gobierno sea por *todos* –el ideal del autogobierno–, en las democracias modernas "una colectividad se gobierna a sí misma cuando las decisiones implementadas en su nombre reflejan las preferencias de sus miembros" (Przeworski, 2010: 18). Es decir, no se espera la participación continua en todas las decisiones, pero sí la capacidad de incidir, directa o indirectamente, en dichas decisiones.

Así, los principios de igualdad política y soberanía popular –los componentes centrales de un gobierno democrático– no sólo definen el momento electoral, sino lo que Dahl ha llamado la etapa "entre elecciones" (Dahl, 1956: 71). Para que un gobierno pueda ser calificado como democrático se requiere que las decisiones tomadas entre elección y elección estén subordinadas a las decisiones tomadas en el momento electoral o gobernadas por los mismos principios.

Ése es el desafío central del gobierno democrático (y el tema de este documento): una democracia requiere de un aparato burocrático, pues los fines y valores definidos en el proceso político pueden materializarse sólo en la administración pública, que los vuelve factibles mediante decisiones técnicas concretas (Aguilar, 1983), pero es fundamental que esas decisiones estén moldeadas y delimitadas por el mandato democrático, lo que supone asegurar el control de las instituciones políticas sobre las burocracias, pero con la suficiente autonomía de la administración frente a las agendas partidistas o personales de los políticos.

El mandato democrático y la lógica burocrática

La noción clásica de burocracia fue esbozada por el sociólogo alemán Max Weber como parte de su explicación sobre las formas de dominación (Weber, 1944). Al indagar por qué una autoridad puede esperar obediencia, Weber construyó tres tipos ideales de dominación: la tradicional, basada en la autoridad obtenida a partir de las creencias heredadas; la carismática, derivada de atributos extraordinarios de una persona; y la legal-racional, que parte de la legalidad de las normas y de la razón. Weber explica que la forma más pura de esta última –la legal racional– es la dominación burocrática, que se ejerce por medio de un cuadro administrativo de personal permanente.

La racionalización del mundo moderno –el imperio de la lógica racional por encima de la tradición o el carisma– volvió inevitable el gobierno por medio de burocracias, pues la posibilidad de gobernar sociedades complejas requiere apego a normas y estabilidad. De ahí se desprenden los atributos del tipo ideal de burocracia weberiana: la definición de reglas estables, la subordinación a las

jerarquías, la obsesión por los documentos y los archivos, el dominio de los expertos y la estabilidad del personal en los puestos. Y de estas características se desprenden las críticas (y las caricaturas) acerca de la burocracia: "El apego a las reglas puede volverse inflexibilidad y papeleo. La despersonalización produce indiferencia e insensibilidad burocráticas. La jerarquía desestimula la responsabilidad individual y la iniciativa" (Beetham, 1996: 13).

En esta lógica, la relación entre democracia y burocracia debería ser razonablemente simple: el proceso político democrático definiría los propósitos de los gobiernos y el aparato burocrático se aseguraría de su cumplimiento. Se trata de la llamada dicotomía entre política y administración: la política define los fines, la burocracia establece los medios. Esa distinción estuvo en el centro de los primeros textos sobre administración pública en el mundo anglosajón.[1] Vale la pena señalar que, en paralelo, se desarrollaba una teoría alternativa, a partir de la economía política marxista, que ve en la burocracia un instrumento de la clase dominante, bajo el capitalismo, que busca la preservación de un modo de producción.

El texto fundador de la administración pública norteamericana es el artículo "El estudio de la administración", del entonces profesor

[1] No sorprende que esta discusión comenzara en el mundo anglosajón, donde convivía gobierno democrático con una burocracia más o menos profesional. Aunque el estudio de la administración pública tiene orígenes continentales (el cameralismo en Prusia y la ciencia de la administración en Francia) la preocupación en esos casos era la construcción de una burocracia competente al servicio de un Estado absolutista. Por eso también es un debate poco frecuentado en América Latina hasta hace un par de décadas: porque es una discusión que tiene sentido sólo en una democracia.

de la universidad de Princeton y futuro presidente de Estados Unidos, Woodrow Wilson. Ahí, el autor propone que el terreno de la administración, la burocracia, debe estar alejado de las disputas políticas. La tarea de la administración es llevar a cabo, con eficiencia, las tareas asignadas "removida de la prisa y la competencia de la política" (Wilson, 1887: 209).

La implicación práctica de esta dicotomía era que la burocracia recibiría un mandato explícito del proceso democrático. Los políticos electos y las legislaturas definirían los fines de la administración motivados por las preferencias de los ciudadanos expresadas en el proceso político. A su vez, los funcionarios acatarían ese mandato y se dedicarían a encontrar los mejores medios (decisiones, acciones, recursos) para implementarlo.

Los límites de esta dicotomía son evidentes: los políticos no suelen estar dispuestos a dejar todas las decisiones operativas a la burocracia, pues saben que en las decisiones técnicas también hay implicaciones normativas (sobre los fines de la acción gubernamental) y políticas (sobre las consecuencias distributivas de las decisiones). Pero, incluso para definir los fines de la acción gubernamental, los supuestos detrás de esta dicotomía eran múltiples y no siempre con sustento en la realidad. En primer lugar, el proceso democrático no necesariamente genera mandatos claros y definitivos, como la literatura sobre elección social ha demostrado. Los votantes escogen candidatos, partidos y plataformas electorales, pero es imposible deducir a partir de ahí el contenido de todas las decisiones que, día a día, deben tomarse para que la administración pública funcione y genere los bienes, servicios y políticas públicas esperadas por los ciudadanos.

En segundo lugar, los políticos electos, ya sea en el Ejecutivo o como miembros del Legislativo, no son meros transmisores de las preferencias agregadas mediante las elecciones ni de los resultados derivados de las urnas. Son representantes que deliberan, negocian, impulsan agendas y promueven las preferencias de los ciudadanos que los respaldan, los partidos que los postulan y los grupos que tratan de incidir en sus decisiones. Y responden a los ciclos electorales y a la presión de la opinión pública, lo que puede alejar aún más sus decisiones de las preferencias de los votantes.

A su vez, los funcionarios públicos no son meros ejecutores automáticos de decisiones políticas, sino que inciden en su contenido. Esto significa que las burocracias tienen siempre un grado de discrecionalidad y las decisiones técnicas que toman inciden en la posibilidad de cumplir o no con el mandato democrático. En otras palabras, es difícil separar los fines (el mandato democrático) de los medios (la operación burocrática) a la hora de tomar decisiones. Buena parte de los clásicos de administración pública identificaron pronto los problemas con la dicotomía política-administración (por ejemplo, Herbert Simon, Charles Lindblom o Dwight Waldo), y advirtieron sobre la imposibilidad de que la burocracia se sustrajera de la discusión sobre los fines y revivían, por tanto, la inevitable tensión entre burocracia y democracia. Es decir, los funcionarios son agentes activos que toman decisiones sobre los medios y los fines de la administración pública y que dan contenido, por tanto, al ejercicio del poder en una democracia.

Este papel como tomadores de decisión –y no sólo como ejecutores automáticos de las instrucciones de los políticos– no ha estado

exento de suspicacias y temores, por aquellos que ven en la burocracia un posible desvío de las intenciones de los políticos electos. Desde la teoría de la elección racional, el modelo del burócrata maximizador de presupuesto de Niskanen propone que los burócratas buscan obtener el mayor presupuesto posible, a pesar de que con éste producirán más cantidad de bienes y servicios de lo que la sociedad realmente necesita. Según el modelo de Niskanen, los burócratas buscan obtener el mayor presupuesto posible para su agencia por tres diferentes razones. La primera es porque éste suele estar vinculado con su propia compensación salarial (agencias con grandes presupuestos suelen ofrecer sueldos altos). La segunda razón tiene que ver con la gratificación y el prestigio que supone trabajar en una agencia importante (con un presupuesto amplio, muchos subordinados, etcétera). La última razón es porque el burócrata está genuinamente comprometido con los objetivos de la agencia y considera que entre más recursos tenga, más posibilidad tendrá de lograrlos. De acuerdo con Niskanen, esto ocurre porque los legisladores –encargados de asignar el presupuesto– desconocen los costos en los que cada agencia incurre para prestar determinados bienes y servicios. Al contar con esta información, los burócratas maximizadores buscan producir el número de unidades de bienes o servicios que le genere mayor utilidad, es decir, en donde la distancia entre el presupuesto asignado y el costo total de producción sea más amplia (Shepsle, 2010; Niskanen, 1971).

En la misma lógica, Dunleavy propone un modelo alternativo para explicar el comportamiento de la burocracia. Bajo el *bureau-shaping model* los burócratas son individuos racionales maximizadores de utilidad y, por tanto, buscarán implementar estrategias que favorezcan

sus intereses personales por encima de los colectivos, (el autor se refiere específicamente a maximizar el presupuesto de su agencia). Según Dunleavy, los servidores públicos de alto nivel, que son los que pueden incidir en las decisiones presupuestarias, tienen mayores incentivos de buscar sus intereses individuales por encima de los colectivos (como el de maximizar el presupuesto de su agencia). Los funcionarios racionales (siempre bajo el supuesto de que la racionalidad está asociada a su utilidad individual) buscan trabajar en unidades administrativas pequeñas, que conformen una élite cercana a los centros de poder político, en lugar de hacerlo en agencias con mucho personal y grandes presupuestos (Dunleavy, 1991).

En suma, estos modelos apuntan a burocracias conformadas por funcionarios motivados por su propio bienestar o por aumentar su presupuesto, lo cual pone en entredicho la idea de que los burócratas se comportan según lo esperado por los ciudadanos. La incapacidad de los políticos para monitorear el desempeño de los funcionarios suele llamarse problema de la delegación (o modelo de principal-agente). Aunque la evidencia empírica, al menos en las democracias modernas, no sugiere un sabotaje o una insubordinación sistemáticos por parte de la burocracia, esta idea se ha convertido en un mito fundacional de este modelo (Page, citado en Pardo, 2016: 95).

El modelo principal-agente parte de la premisa de que las agencias tienen información privada acerca de sus costos de producción, ofrecen bienes y servicios cuya calidad no puede ser atribuida a un funcionario en particular (lo cual hace prácticamente imposible evaluar a los agentes individualmente), y suelen ser monopolios, con lo cual no

es posible comparar su rendimiento. Estas características permiten un alto grado de discrecionalidad entre los agentes, misma que busca ser acotada a partir de reglas y procesos rígidos para normar su desempeño. El trabajo de los agentes se valora en función del grado en el que se apegan a estas reglas y lo que informan. Por supuesto, esto es costoso en tanto que los principales deben estar monitoreando constantemente el cumplimiento de estas reglas, y los agentes invierten valioso tiempo en estar llenando formatos y haciendo informes que den cuenta que su comportamiento está apegado a la norma (Przeworski, 2015; Besley, 2006).

La perspectiva de la elección racional no es la única que explica posibles desvíos de los funcionarios frente a los mandatos de los políticos electos. Incluso visiones más favorables a la burocracia asumen que los funcionarios, al tomar decisiones, usan sus propios criterios, preferencias y valores para tratar de servir al público, para cumplir las normas o para alcanzar los propósitos de las políticas públicas, pero que no son autómatas que sólo siguen órdenes acríticamente. Esto puede ocurrir, como nos explica la literatura sobre motivación en el sector público (Moynihan y Pandey, 2007; Pandey, Wright y Moynihan, 2008; Perry, 2010; Wright, 2007), por el compromiso implícito de los funcionarios con una idea del interés público. Este comportamiento puede explicarse, también, como consecuencia de la identidad de los funcionarios y de la forma en que se ven como representantes de alguna comunidad, como sugieren los estudios sobre burocracia representativa; o, en complemento, porque, incluso en las regulaciones más exhaustivas y los sistemas de control más ambiciosos, siempre quedan márgenes de discrecionalidad que los

funcionarios de ventanilla podrán utilizar para terminar de dar contenido a la acción gubernamental (Mashaw, 1995; Lipsky, 1980).

En todos los casos –y sin importar la perspectiva teórica que se utilice– el desafío analítico y práctico es uno: asegurar que el mandato democrático (expresado en las urnas al activar los mecanismos de acceso al poder y en la deliberación política entre cada elección) se refleje en la operación y supervisión de la burocracia (en el funcionamiento cotidiano de los mecanismos de ejercicio y de control del poder).

Estamos entonces ante el reto central de la relación entre democracia y burocracia: ¿cómo puede un gobierno democrático asegurar que su burocracia cumplirá el mandato definido en el proceso político? Este reto puede descomponerse en tres propósitos: que la burocracia esté, en última instancia, bajo el control de las instituciones políticas democráticas, que goce de la autonomía frente a la agenda de los actores políticos y que cuente con capacidad para cumplir eficazmente su cometido. En las siguientes secciones, revisaremos cada uno de estos propósitos.

El control político de la burocracia

El primer propósito ha sido estudiado desde la ciencia política bajo el nombre de "control político de la burocracia". Las burocracias responden, por un lado, a las normas, que estandarizan (como delineaba Weber) sus decisiones y dan estabilidad a sus rutinas, y, por otro, a las decisiones de los políticos, que están determinadas por las condiciones cambiantes, nuevas prioridades o demandas específicas. Estas dos lógicas de decisión no son necesariamente compatibles. Así, la literatura que analiza el control político de la burocracia parte de la pregunta acerca de si ésta cumple con la ley, con las preferencias de los legisladores, o con las de los ejecutivos electos (Frederickson y Smith, 2003: 15). Se trata, en última instancia, de definir quién decide en un gobierno. En una democracia, las principales decisiones son tomadas por los políticos electos (en el Congreso o en el Ejecutivo), quienes han recibido un mandato de los electores y son responsables ante ellos. Pero ellos no pueden tomar todas las decisiones: pueden legislar, aprobar presupuestos y dar órdenes ejecutivas para que las burocracias las sigan, pero quedan siempre decisiones sustantivas y

operativas por tomar. Más aún, las autoridades electas no cuentan con el conocimiento detallado de las acciones gubernamentales, la rapidez de respuesta ni el despliegue territorial necesario. Por ello, el problema del control sobre la burocracia se vuelve más complejo cuando la autoridad política está del lado de los gobernantes, pero la *expertise* técnica del lado de los funcionarios.

Esta relación se ha modelado como un juego entre Congreso, presidentes y burócratas en una lucha por control (o autonomía) y por impulsar agendas ideológicas. En este juego, cada actor tiene diferentes instrumentos para tratar de ejercer control sobre la burocracia: los ejecutivos pueden vetar leyes y designar funcionarios; los congresos aprueban leyes y presupuestos y realizan auditorías, y los burócratas cuentan con el conocimiento directo y el manejo cotidiano de las organizaciones públicas. Hammond y Knott (1996: 121) resumen esta literatura en cinco ideas: "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". Cada posible explicación puede ser más o menos relevante dependiendo del régimen político, de la alineación partidista entre el Ejecutivo y el Legislativo, del área de política pública de que se trate, entre otros factores. En cualquier caso, el papel del Legislativo (ya sea como el actor que define la agenda de la burocracia o el que define las leyes que estructuran su relación con el Ejecutivo) es crucial para asegurar el control político de la burocracia.

Al respecto, en un texto clásico (cuyo título se ha vuelto de uso corriente en la ciencia política), McCubbins y Schwartz (1984)

explican que los legislativos tienen dos instrumentos para controlar a las burocracias: "patrullas policiacas y alarmas de incendio". Los legisladores pueden tratar de supervisar a la burocracia con mecanismos centralizados de revisión rutinaria o auditorías exhaustivas (patrullas policiacas), o mediante reglas y procedimientos que den a ciudadanos y grupos de interés el derecho a solicitar información, examinar e iniciar quejas sobre decisiones administrativas, para llamar la atención del Congreso cuando hay problemas (alarmas de incendio).

La autonomía burocrática frente a los políticos

Con todo lo deseable que resulta acotar la discrecionalidad de los burócratas para lograr así que respondan al mandato político definido por los electores, el control político de la burocracia no puede ser irrestricto. Por supuesto que los votantes deben tener la posibilidad de incidir en las decisiones cotidianas de sus gobiernos y, para eso, el control de los políticos sobre la burocracia es fundamental. El problema es que los políticos, además de representar el mandado democrático, pueden tratar de responder a intereses personales o partidistas. En ese escenario, las burocracias se volverían rehenes de los intereses de los políticos, incluso si éstos son distintos de las preferencias de los votantes. Para que un político no pueda desviar discrecionalmente una decisión de la administración para propósitos personales o partidistas, es indispensable cierto grado de autonomía burocrática (Miller y Whitford, 2016).

La autonomía que requiere la burocracia para funcionar sin estar subordinada a los intereses de los políticos puede estar basada en las

rutinas administrativas, generadas a partir de una estandarización de procesos, en una regulación de los procedimientos administrativos o en la homologación de habilidades y conocimientos del personal. Las reglas sobre adquisiciones públicas o los protocolos de actuación son algunas de las vías por las que, al volver predecible y verificable el desempeño de las burocracias, se reduce la posibilidad de orientarlo hacia fines distintos de los mandatos legales.

La autonomía burocrática puede estar fundada también en el prestigio profesional y el espíritu de cuerpo de los funcionarios, motivados por sus conocimientos técnicos, la presión de sus pares y su reputación de acción imparcial. La forma más común en que esto se ha llevado a cabo –particularmente en países desarrollados– es a partir del servicio civil de carrera, una institución que busca generar estabilidad en los cuerpos administrativos y, con ello, memoria institucional. Con el servicio civil de carrera se busca que la selección y el ascenso de funcionarios ocurra con base en criterios meritocráticos y garantía de profesionalismo en su desempeño. Un servicio civil con estas características –cercanas al tipo ideal weberiano– aísla a la administración de los vaivenes políticos.

Finalmente, una salida adicional para garantizar la no subordinación a los políticos es la creación de instituciones autónomas, con mandatos dados en ley, con responsables nombrados por el Legislativo, pero con independencia para la toma de decisiones cotidianas. En muchos países, los bancos centrales y las autoridades reguladoras han obtenido este tipo de autonomía que busca burocracias muy competentes y aisladas de los políticos.

Cualquiera de estas combinaciones son, en suma, respuestas al desafío de lograr que la burocracia responda al mandato político, pero que no sea politizada o utilizada por el Ejecutivo para agendas partidistas o personales. Para ello, la responsabilidad del Legislativo es mayor: como garante del equilibrio entre el control político y la autonomía burocrática.

En efecto, los congresos no sólo hacen leyes y representan los intereses de sus electores, sino que también tienen un papel fundamental en vigilar la forma en la que el Ejecutivo ejerce su autoridad y en auditar el desempeño de la burocracia. El control que ejercen los congresos puede tomar diversas formas: en algunos países los congresos controlan las instituciones de auditoría externa, que tienen por objeto auditar el desempeño burocrático y el ejercicio del presupuesto. El Legislativo también puede supervisar y controlar al gobierno a partir de comisiones encargadas de un tema específico. Sin embargo, para ello no basta la mera existencia formal de un Congreso con poderes constitucionales para legislar, supervisar y hacer políticas. Para que este potencial se vuelva realidad, se requieren incentivos que efectivamente limiten al Ejecutivo. Tal como lo mencionan Haggard y McCubbins (2001), la separación de poderes (la existencia de dos diferentes ramas del gobierno) es sólo un primer paso; el segundo paso consiste en que esas dos ramas tengan propósitos distintos.

Los controles políticos pueden complementarse con restricciones administrativas. Éstas también pueden ser impuestas por el Congreso, por ejemplo, cuando aprueba una ley orientada a mejorar el desempeño de una burocracia, como una ley de servicio civil, de

transparencia, de planeación o de evaluación. La creación (o activación) de controles externos reduce la discrecionalidad con la que el Ejecutivo ejerce su autoridad sobre la burocracia pública: si el Ejecutivo está sujeto a restricciones impuestas por el Legislativo, si tiene que seguir ciertos procedimientos para planear e implementar políticas y, en general, si tiene que cumplir con ciertos estándares en la operación diaria del gobierno. Los sistemas de monitoreo y evaluación crean mecanismos para planear, implementar y evaluar políticas basadas en evidencia, y permiten que los legisladores, periodistas y ciudadanos conozcan la eficacia de las decisiones del gobierno. Al mismo tiempo, reduce la posibilidad de que el gobierno cree políticas a voluntad, y que favorezca clientelas políticas, a pesar de consideraciones técnicas. La transparencia y el acceso a la información gubernamental limita el poder discrecional de los burócratas y les permite a los ciudadanos acceder a la información. Esta legislación es un fuerte contrapeso para la corrupción porque aumenta el riesgo de ser expuesto y, en consecuencia, incrementa el respeto a las leyes y regulaciones. La existencia de instituciones de auditoría externa capaces e independientes está vinculada con mejores estándares de desempeño y menos corrupción, porque significa que hay una supervisión externa efectiva y que es más probable que las prácticas corruptas o ilegales sean detectadas y castigadas. Este tipo de restricciones limitan la autoridad discrecional de un político, pero mejoran la capacidad del gobierno en su conjunto. Refuerzan la idea de que la burocracia es el ejecutor de las decisiones democráticas, más que un botín administrado discrecionalmente por un político (Cejudo, 2011).

La capacidad de la burocracia para cumplir el mandato democrático

Una burocracia perfectamente controlada por el poder político pero incompetente no serviría para lograr los propósitos definidos en el proceso democrático. No sólo necesitamos que, en última instancia, los funcionarios estén sujetos (y rindan cuentas) a los políticos electos, sino que tengan la capacidad real de ejecutar las decisiones. Ésta es una discusión diferente a la del control político y se refiere a la creación de capacidades administrativas para asegurar que los mandatos democráticos encuentran en la burocracia el conocimiento, los procesos, los recursos y las habilidades para poder realizarse.

¿Y cómo se generan esas capacidades administrativas? ¿Cómo pueden las democracias construir gobiernos de calidad, capaces y honestos? En la literatura especializada es posible encontrar explicaciones históricas (que atribuyen, por ejemplo, mejores gobiernos a los países colonizados por Inglaterra que a los conquistados por España), geográficas (el tamaño del país como determinante de la calidad

gubernamental) o económicas (que vinculan capacidad gubernamental al tamaño del Estado o al grado de libertad económica). En términos del tipo de régimen político, se ha demostrado (Rothstein y Teorell, 2008) que las democracias suelen tener mejores gobiernos, con burocracias más profesionales y honestas que los regímenes no democráticos, aunque no en una relación lineal ni directa.

Existen argumentos teóricos para mostrar cómo diversos componentes de una democracia liberal de calidad mejoran las capacidades del gobierno (Cejudo, 2011). Éstas van desde los elementos de la distinción clásica de Robert Dahl entre participación y competencia, hasta otras características institucionales, como la libertad de prensa y los pesos y contrapesos asociados con la división de poderes.

La participación permite que las demandas y preferencias de los ciudadanos puedan incorporarse al debate público y a la toma de decisiones de los gobiernos; permite también que un ciudadano pueda detectar problemas o irregularidades y trate de corregirlos. Un ciudadano participativo y exigente es un poderoso estímulo para construir gobiernos capaces.

A su vez, la competencia electoral impide que algún actor tenga el monopolio del poder, por lo que los políticos se vigilarán unos a otros para tratar de evitar la apropiación de las burocracias con fines personales o partidistas o conductas corruptas. Si los votantes premian a los gobiernos con buen desempeño, los políticos estarán interesados en construir burocracias competentes para poder generar mejores resultados (Melo, Pereira y Figuereido, 2009). En suma, la competencia

electroral hace que los políticos se monitoreen unos a otros y aumenta el beneficio esperado de construir burocracias competentes.

La presencia de medios de comunicación libres e independientes es otra forma por la que un régimen democrático puede llevar a gobiernos con burocracias más competentes. Gracias a la libertad de prensa es posible que el público transmita sus ideas y preocupaciones a los gobernantes, y que los gobiernos rindan cuentas. Unos medios libres refuerzan el efecto positivo de la participación y la competencia electoral: votantes más informados y políticos que se saben más vigilados.

Finalmente, si la democracia lleva a mejores gobiernos, podría argumentarse que éstos sólo existen cuando hay contrapesos institucionales sobre el Ejecutivo –desde el Congreso, el poder Judicial o los otros ámbitos de gobierno–. Sin estos controles, se perderían los incentivos que tienen los políticos para comportarse apropiadamente: no habría límites a su poder, ni podría exigírseles que rindieran cuentas por sus acciones. En cambio, cuando la autoridad discrecional del Ejecutivo sobre la burocracia está limitada por otras instituciones, se pueden identificar y corregir deficiencias en el desempeño de las acciones gubernamentales, así como sancionar el comportamiento corrupto e ilegal. Aún más, el Ejecutivo estaría interesado en desarrollar una burocracia competente, al menos por dos razones: para poder proveer mejores bienes y servicios públicos a la ciudadanía (y así mejorar su reputación, votos y poder), y para mejorar su posición (en términos de *expertise* y capacidad) *vis* a *vis* con otras instituciones. Los límites en el Ejecutivo pueden también

aumentar los costos de llevar a cabo prácticas rentistas y la probabilidad de ser detectado y castigado, así como la credibilidad de los compromisos de los gobiernos (Desai y Olofsgard, 2006).

Así, es posible (aunque no seguro) esperar que un país democrático tenga una mejor burocracia. En particular, las mismas razones que fomentan los contrapesos institucionales y previenen la acumulación de poder discrecional de los políticos sobre la burocracia pueden propiciar que éstas cuenten con incentivos para ser honestas y capacidades para ser efectivas. Un gobierno de calidad (democrático y competente) implica la existencia de una *arquitectura institucional* que equilibra las interacciones entre el Legislativo, el Ejecutivo y la burocracia para evitar cualquier desviación *discrecional* de alguno de éstos, respecto del mandato democrático, así como la articulación de un conjunto de *prácticas de gestión* que permiten traducir efectivamente los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía (véase Cejudo y Zabaleta, 2009). Se trata, como propone Peter Evans (2005), de asegurarnos de que las acciones del Estado (y, debe agregarse, de sus agencias y funcionarios) reflejen las metas comunes de los ciudadanos ordinarios (expresadas en el proceso democrático). Esto significa prevenir que las administraciones públicas sean espacio de control discrecional de los gobernantes. Quién entra al servicio público, qué información se hace del conocimiento ciudadano, cuáles son las prioridades de las administraciones, cómo se les evalúa, vigila y sanciona serían cuestiones previstas en reglas y criterios y no estarán sujetas sólo al arbitrio del titular del Ejecutivo.

Esa burocracia no sólo necesita controles y contrapesos externos, sino prácticas regulares en materia de gestión de personal, de información, de recursos y de estrategias. Esto supone prácticas de gestión en las que se definan los procesos, criterios y mecanismos para que las decisiones sobre contratación, evaluación y promoción del personal sigan una lógica meritocrática, vinculada con los resultados sustantivos de cada organización. El uso de los recursos financieros también requeriría un conjunto de reglas y procesos para su adecuado manejo, desde la captación fiscal hasta la rendición de cuentas. En términos de la información, el principio es el mismo: dado que la información es un bien público, su manejo y cuidado deben propiciar la memoria institucional, la disponibilidad de información relevante para la toma de decisiones y el aprendizaje organizacional, así como la transmisión de información hacia los ciudadanos. Y, por último, las prácticas asociadas a la gestión estratégica buscarían que, en su operación cotidiana, los gobiernos planeen, monitoreen y evalúen sus acciones y decisiones en función de cómo contribuyen a cumplir los propósitos gubernamentales (Cejudo y Zabaleta, 2009).

Se trata entonces de una burocracia competente gracias a prácticas de gestión que permiten alcanzar los propósitos del gobierno, acotada en su discrecionalidad para no desviarse del mandato democrático, con autonomía frente a la agenda de políticos concretos, pero subordinada al poder político gracias a leyes y contrapesos. Una burocracia de este tipo es perfectamente compatible con la lógica democrática y permite que el ejercicio del poder (y su control) estén en sintonía con los principios democráticos de acceso al poder.

Las democracias consolidadas suelen tener burocracias competentes, autónomas, honestas y profesionales. Esto permite, siguiendo a Dahl, que entre elección y elección sigan siendo los ciudadanos quienes, directa o indirectamente, incidan en la toma de decisiones de las autoridades públicas.

Democracias sin buenas burocracias; burocracias sin democracias

El caso de democracias consolidadas con burocracias competentes no es la única posible combinación de ambas instituciones. Algunos países autocráticos –desde la China imperial o comunista, el Brasil autoritario, hasta el Singapur moderno– han apostado por la competencia y capacidad burocrática para conseguir los propósitos del régimen, ya sea la estabilidad política, el desarrollo económico o la continuidad de un grupo en el poder. La Unión Europea, en tiempos modernos, ha sido acusada también de formar en la Comisión Europea una burocracia competente, profesional y eficiente, pero sin legitimidad democrática.

Al mismo tiempo, numerosos regímenes democráticos han fracasado en su intento por desarrollar burocracias profesionales, o incluso han evitado deliberadamente su construcción. Como Ames (1990) o Geddes (1994) han estudiado, para muchos políticos es más conveniente obtener los rendimientos inmediatos de un uso

político del sector público, mediante la asignación de puestos administrativos a los allegados políticos (patrimonialismo), el uso de los recursos públicos para fines privados (corrupción), la entrega de bienes y servicios públicos a beneficiarios definidos por razones de lealtad partidista o personal (clientelismo) o cualquier otra forma de utilizar la burocracia con fines políticos, grupales o personales distintos de un mandato democrático (véase la tabla 1).

Tabla 1

Régimen		
Burocracia competente	**No democrático**	**Democrático**
Sí	Autocracia con burocracia competente Tecnocracias sin mandato electoral	Democracia consolidada con burocracia competente
No	Autoritarismo incompetente Dictaduras personalistas	Democracia con burocracia débil o con burocracia fuera del control político

Fuente: elaboración propia.

Un país con una nueva democracia puede aspirar a construir una burocracia profesional que sirva para cumplir mejor los mandatos democráticos, pero ese camino no está garantizado: puede quedarse atorado en un equilibrio disfuncional con una democracia frágil y una burocracia no profesional, capturada por intereses o partidizada (Charron y Lapuente, 2010). Dicha burocracia podría ser útil para políticos concretos que se beneficien de las relaciones informales de poder, de la creación de redes clientelares o de alianzas políticas para distribuir los bienes públicos; pero no garantizaría ni el control político ni el mandato democrático (Kapstein y Converse, 2008).

La pregunta es, entonces, cómo lograr una burocracia capaz cuando el régimen democrático está en proceso de consolidación. La respuesta no es sencilla ni obvia. En efecto, la transición de un régimen autoritario a uno donde las elecciones definen el acceso al poder no significa, en automático, cambios inmediatos en la calidad de la burocracia. Es un error pensar que el cambio de régimen se traduce inmediatamente en un mejor gobierno. En la mayoría de las transiciones sobreviven numerosas instituciones del pasado. Tras una transición, las nuevas autoridades dependen, por lo menos inicialmente, de aparatos gubernamentales que fueron creados bajo reglas y sistemas de incentivos que responden a los propósitos del control y lealtad del régimen autoritario. Los textos de administración pública comparada están llenos de ejemplos y anécdotas acerca de los problemas que políticos novatos enfrentan cuando intentan manejar el conjunto de organizaciones administrativas, reglas y personas con las que tienen que trabajar (Savoie, 1994). Tarde o temprano, cualquier nuevo gobierno debe hacer frente al reto de tratar de cambiar la burocracia. Este desafío –común a cualquier gobierno– es aún más complejo cuando se trata de algo más que un simple cambio de gobierno después de una elección. En el caso de cambios de régimen, cuando los nuevos gobiernos intentan hacer frente a las muchas tareas de la consolidación democrática y de función cotidiana de gobernar, tienen que hacerlo, al menos inicialmente, por medio de una burocracia formada por personas, estructuras, reglas y procedimientos que fueron heredados del periodo autoritario. Aunque puede suponerse que algunos de los incentivos y las normas de comportamiento cambian bajo el nuevo régimen –porque los viejos patrones de control y lealtad personal pierden

vigencia– también es cierto que hay reglas, procedimientos y rutinas que no cambian en automático, a menos que haya un intento deliberado de reformarlos.

Éste no es un problema menor. Las burocracias heredadas estaban acostumbradas a funcionar bajo parámetros muy distintos. Bajo regímenes autoritarios, el orden y la estabilidad son las metas primordiales para la burocracia, puesto que reflejan la idea del régimen autoritario como guardián del orden público y agente de desarrollo social y económico. Las administraciones públicas se estructuran de acuerdo con esa lógica y están integradas por burócratas reclutados en función de su afiliación política y sus lealtades personales o de partido (Oszlak, 1986). Estos incentivos chocan, por lo menos en principio, con el ideal democrático de una administración pública que responde a las preferencias de los ciudadanos y a las órdenes de los políticos electos, y que rinde cuentas ante sus superiores políticos, ante los representantes electos, y, en última instancia, ante los ciudadanos.

Construir una administración que responda a las preferencias ciudadanas no es una tarea fácil. Hay, en primer lugar, restricciones debido a la posible falta de interés en el cambio. Las élites democráticas muchas veces no tienen intención de cambiar las reglas del juego porque esperan favorecerse de ellas en el mediano plazo, por medio del uso clientelista de los puestos públicos para garantizar apoyo político. Pero incluso si existe este interés en cambiar las reglas del juego con las que opera la burocracia, hay un problema de falta de capacidad legal y administrativa para intentar la reforma. En efecto, a diferencia de los gobiernos autoritarios que no tienen

como restricción el imperio de la ley, uno de los fundamentos del gobierno democrático es el Estado de derecho, y el principio de que se debe respetar la legislación existente, así sea contraria a los intereses del gobierno en turno. Así, si la burocracia puede ampararse en leyes que protegen sus derechos, el gobierno no podrá cambiarla automáticamente; en otras palabras, las nuevas élites no tienen libertad total al decidir qué hacer con la burocracia. No pueden despedir al personal fácilmente y cualquier cambio legal deberá seguir el proceso legislativo, que no siempre es sencillo, además de que requerirá negociaciones y compromisos con políticos y funcionarios.

Por ello, la construcción de una burocracia competente suele ser un trabajo arduo y lento en una democracia, pues requiere asumir compromisos de largo plazo, renunciar a las ventajas inmediatas del patrimonialismo y el clientelismo, y consolidar, en un entorno de incertidumbre política, reglas claras y estables que definan la relación entre la burocracia y los políticos electos. Así como las reglas electorales que dan lugar al acceso democrático al poder suponen equilibrios y negociaciones complejas, las reglas que definen el ejercicio y el control del poder son resultado de decisiones deliberadas por construir capacidades institucionales en la burocracia y controles democráticos sobre ella.

Poner al ciudadano en el centro del gobierno democrático

Uno de los desafíos centrales de las democracias modernas es recuperar la confianza de los ciudadanos en el régimen democrático, en los gobiernos y en los políticos. Democratizar el ejercicio del poder no es un problema sólo de países transitando a un régimen de competencia política. En países desarrollados o en desarrollo, en viejas y nuevas democracias, los ciudadanos no identifican como propias las prioridades y las decisiones de sus gobiernos, no apoyan las decisiones de sus burocracias, dudan de la representatividad de las instituciones y, por todo ello, la democracia como régimen político pierde apoyo y lealtad.

Una perspectiva centrada en el ejercicio y el control del poder nos permite notar que no es sólo desde la vía electoral por donde puede profundizar el carácter democrático de un gobierno. Hay acciones que pueden promover la democratización del ejercicio del poder y del control del poder. Todos conocemos ya cómo, desde las leyes

electorales, se busca asegurar que el ciudadano esté en el centro de los procesos electorales, que su voto cuente, que haya todas las garantías para cuidar la equidad de los procesos electorales y la imparcialidad de las autoridades. En una lógica equivalente, podría pensarse que puede haber decisiones –legales y administrativas– que pongan al ciudadano en el centro del ejercicio y del control del poder.

Democratizar el ejercicio del poder requiere abrir el gobierno al ciudadano: permitir que participe en las decisiones de los gobiernos y que conozca lo que hacen. Como explica Johnston (2014: 4), se trata de "un proceso continuo para construir reglas de trabajo y rendición de cuentas al incorporar más voces e intereses en el proceso de gobernar". Esto supone, por un lado, que los gobiernos están abiertos a la participación ciudadana para incidir en sus decisiones y, por otro, que están sujetos al escrutinio ciudadano sobre sus resultados, el uso de los recursos y el desempeño de sus responsabilidades.

Las vías para lograr esto son muchas. En un extremo, puede pensarse en normatividad general que establezca obligaciones a los gobiernos para realizar consultas a los ciudadanos, establecer consejos asesores con especialistas o líderes o para permitir el acceso a la información pública a cualquier ciudadano. Pero puede tratarse también de intervenciones en el ámbito comunitario, para empoderar organizaciones sociales, beneficiarios o vecinos.

La planeación y los presupuestos participativos son algunos de los mecanismos para permitir que el ciudadano incida en las decisiones de sus gobiernos, al fijar prioridades y establecer rutas de acción

definidas con el involucramiento de la población que pretende ser afectada con la intervención (o con la política) (Forster y Osterhaus, 1995). En términos prácticos, eso implica hacer partícipe a la comunidad en el diagnóstico, diseño, ejecución y seguimiento de los programas y proyectos (Terrones y Sánchez, 2010). En la gestión también es posible incorporar la participación comunitaria, al hacer a los ciudadanos corresponsables de solucionar los problemas y de implementar las soluciones. Los gobiernos también pueden abrir vías –como testigos sociales, contralorías ciudadanas, portales electrónicos con información en datos abiertos– para que los ciudadanos conozcan las acciones de los gobiernos, los vigilen y controlen. Cualquiera de estos mecanismos permite fortalecer los vínculos entre los ciudadanos y los gobiernos o, en otras palabras, inyectar elementos democráticos en las decisiones burocráticas.

De acuerdo con Fung (2006), los mecanismos de participación varían en función del (1) tipo de actores que están involucrados, (2) la forma en la que dichos actores se comunican entre sí y toman decisiones conjuntas y (3) la medida en la que las decisiones que se toman se vinculan con las acciones de política que efectivamente se llevan a cabo. En cualquier escenario, la participación ciudadana no sólo produce beneficios para los ciudadanos, también para el gobierno, pues le permite generar mejores resultados y contar con la confianza de los involucrados (Irvin y Stansbury, 2004). En efecto, una interacción más frecuente entre ciudadanos y gobiernos permite mejores políticas públicas, pues los funcionarios pueden hacer del conocimiento de la comunidad, enterarse acerca de qué políticas son indeseables desde el punto de vista de la ciudadanía (y las razones

de ello), y de posibles errores fácticos o información relevante sobre el tema en cuestión (Beierle, 1999). Esta interacción sería también una oportunidad para que las burocracias expliquen y justifiquen sus decisiones, de forma que su sustento no sea sólo la *expertise* técnica de los funcionarios, sino la deliberación pública de cada decisión.

En una democracia electoral es impensable el acceso al poder sin el ciudadano como actor central en las decisiones que definen quién gobernará. En un gobierno democrático, el mismo principio debería aplicar: el ejercicio del poder y su control no pueden entenderse sin el ciudadano como partícipe en los procesos de decisión, ya sea directamente gracias a mecanismos de participación ciudadana y control social, o indirectamente mediante instituciones que le permiten asegurar que las decisiones de las burocracias están orientadas por las preferencias y valores expresados en el proceso democrático.

Conclusión

En casi todos los países, los votantes, los partidos y los políticos electos desconfían de la burocracia. Quienes buscan expresar mediante el proceso político preferencias y valores y, a partir de ellos, definir las decisiones y acciones del ejercicio del gobierno, encuentran en las reglas de las burocracias y las expectativas de estabilidad, y en las razones técnicas de sus rutinas, un posible freno a la agenda de los políticos y las demandas de los ciudadanos. Aún más, para cualquier político o ciudadano con una agenda de transformación, la burocracia parece, de inmediato, una fuente de resistencia o un obstáculo. Para un votante, el funcionario puede ser fácilmente caricaturizado como el burócrata que tiene una agenda propia, que buscará desentenderse de las preferencias ciudadanas y beneficiarse él antes que a la mayoría.

En el otro lado, los funcionarios –sobre todo los de carrera, en los países y las instituciones donde el cambio de liderazgo político no significa un cambio de personal administrativo– ven en los políticos

(e incluso en los votantes) a actores no familiarizados con sus reglas y rutinas, ajenos a las razones técnicas y proclives a utilizar al gobierno a favor de agendas partidistas. Como explica Pardo (2016: 95): "[l]a razón de lo anterior reside en que mientras el principio democrático del gobierno requiere la participación amplia y activa de los ciudadanos de una unidad política en los asuntos públicos, la burocracia tiende a concentrar la autoridad y la toma de decisiones en un único cuerpo jerárquico de funcionarios al servicio del Estado".

Esta desconfianza mutua, explicable por las razones analizadas previamente, puede, en el peor de los casos, culminar en la confrontación, el boicot o la resistencia. Si esto ocurre, la incapacidad burocrática puede terminar siendo una profecía autocumplida: ya que un político desconfía de la burocracia, le escatima los recursos, el soporte político y los instrumentos de política pública, por lo que termina siendo incapaz de generar los satisfactores (bienes, servicios, instituciones) para atender las demandas ciudadanas expresadas en el proceso político.

Pero, en el otro extremo, esta desconfianza, si se institucionaliza, puede ser la razón que permita construir contrapesos, normas y prácticas que cumplan con el doble propósito de contar con burocracias competentes y sometidas al mandato democrático. En ese caso, el votante sabrá que cuenta con instituciones que limitan, modelan y definen el actuar de las burocracias al controlar la discrecionalidad de funcionarios, agencias y gobiernos.

En este escenario, la tensión entre democracia y burocracia no desaparece. Los tiempos electorales, la rentabilidad en votos como

criterio de decisión de los políticos y la intención de cumplir promesas de campaña se enfrentará con una lógica de decisión técnica, acotada por procedimientos administrativos, controles internos y externos, una preocupación por la eficiencia y por el uso adecuado de los recursos escasos. Las urgencias políticas y las razones técnicas no necesariamente coincidirán. Pero sí es posible contar con la arquitectura institucional que cumpla tres propósitos: asegurar que el ciudadano incida en el ejercicio y el control del poder, someter a las burocracias al control político y contar con burocracias competentes para que el mandato democrático oriente las decisiones públicas. Hay mecanismos concretos que apuntan en esa dirección: desde los arreglos clásicos como el servicio civil de carrera, las auditorías externas, la vigilancia legislativa y la trasparencia, hasta intervenciones más directas mediante ejercicios de planeación o presupuesto participativos, auditorías sociales o ejercicios de gobierno abierto que promueven no sólo escuchar a los ciudadanos, sino volverlos partícipes de la toma de decisiones de los asuntos que les importan.

Una democracia sin una burocracia profesional, honesta y competente se queda sin la capacidad de atender las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos. Una democracia con una burocracia subordinada a las prioridades personales o partidistas de los políticos da lugar al patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción. Una burocracia que no es guiada por el mandato democrático puede ser capturada por grupos de interés o desvinculada de las prioridades ciudadanas. El equilibrio entre el principio democrático y la lógica burocrática no es simple, ni automático. Requiere decisiones deliberadas para inyectar democracia a las decisiones burocráticas, para

atar las manos de los políticos que quieren aprovecharse del aparato administrativo y para generar capacidades administrativas. De esa feliz combinación depende la posibilidad de contar con un gobierno en el que el acceso, el ejercicio y el control del poder estén definidos por los ciudadanos mediante las instituciones y procesos democráticos.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1983), "Los objetos del conocimiento de la administración pública", *Revista de Administración Pública,* núm. 54.

_____ (2008), *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, Cuadernos de Liderazgo, núm. 17, Barcelona, ESADE.

Ames, B. (1990), *Political survival: politicians and public policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Beetham, David (1996), *Bureaucracy*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Beierle, T. C. (1999), "Using Social Goals to Evaluate Public Participation in Environmental Decisions", *Review of Policy Research*, 16.

Besley, Timothy (2006), *Principled Agents. The Political Economy of Good Government*, Oxford, Oxford University Press.

Cejudo, Guillermo M. (2011), *Constraining the Executive. How democracy improves the quality of government*, tesis doctoral, Boston, Boston University.

_____ (2012), "¿Cómo la democracia mejora la calidad de los gobiernos? De variables agregadas a componentes específicos", en Gerardo Munck y Sebastián Mantilla (eds.), *La calidad de la democracia: perspectivas desde América Latina*, Quito, Ecuador, CELAEP y Fundación Hanns Seidel.

_____ y Dionisio Zabaleta (2009), "La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder", *Reforma y Democracia*, núm. 45.

Charron, Nicholas y Víctor Lapuente (2010), "Does democracy produce quality of government*?", European Journal of Political Research,* 49.

Dahl, Robert A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press.

Desai, R. y A. Olofsgard (2006), "Political constraints and public support for market reform", *IMF staff papers*, 53 (special issue).

Dunleavy, Patrick (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Londres, Pearson Education.

Eaton, Kent (2003), "Can politicians control bureaucrats? Applying theories of political control to Argentina's democracy", *Latin American Politics and Society*, 45 (4).

Evans, Peter (2005), "Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation", en Matthew Lange y Dietrich Rueschemeyer (eds.), *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Frederickson, H. George y Kevin B. Smith (2003), *The Public Administration Theory Primer*, Estados Unidos de América, Westview Press.

Forster, Reiner y Juliane Osterhaus (1995), *Marco orientativo para la ejecución de proyectos*, México, Cooperación Técnica Alemana.

Fung, William (2006), "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*", special issue.

Geddes, Barbara (1994), *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press.

Haggard, Stephan y Mathew McCubbins (2001), "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy", en su libro (eds.), *Presidents, parliaments, and policy,* Cambridge, Cambridge University Press.

Hammond, Thomas y Jack Knott (1996), "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*, 12 (1).

Irvin, Renée y John Stansbury (2004), "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, 64 (1).

Johnston, Michael (2014), *Corruption, Contention and Reform. The Power of Deep Democratization*, Cambridge, Cambridge University Press.

Linz, Juan J. (2000), *Totalitarian and authoritarian regimes*, Boulder co, Lynne Rienner.

Lipsky, Michael [1980] (2010), *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Nueva York, Russell Sage Foundation.

McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz (1984), "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms", *American Journal of Political Science*, 28 (1).

Mashaw, Jerry L. (1985), *Bureaucratic Justice: Managing Social Security Disability Claims*, New Haven, CT, Yale University Press.

Mazzuca, Sebastián (2008), "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power", en Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, Oxford, Oxford University Press.

Melo, M. A., Pereira, C., y Figueiredo, C. M. (2009), "Political and institutional checks on corruption explaining the performance of Brazilian audit institutions", *Comparative Political Studies*, 42 (9).

Merino, Mauricio (2007), "La fontanería de la democracia", *El Universal*, sección "Opinión", 9 de mayo. Disponible en: http://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/37525.html

Miller, Gary J. y Andrew B. Whitford (2016), *Above Politics: bureaucratic discretion and credible commitment*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mohtadi, Hamid y Terry L. Roe (2001), "Democracy, rent seeking, public spending and growth", University of Minnesota, Economic Development Center. RePEc. Recuperado en http://ideas.repec.org/p/ags/umedbu/12981.html

Moynihan, D. P. y S. K. Pandey (2007), "The role of organizations in fostering public service motivation", *Public Administration Review*, 67 (1).

Niskanen, William A. [1971] (1994), *Bureaucracy and public economics*, Aldershot, Reino Unido y Brookfield, Estados Unidos de América, Edward Elgar.

Oszlak, Óscar (1986), "Public policies and political regimes in Latin America", *International Social Science Journal*, 38 (2).

Pandey, S. K., B. E. Wright y D. P. Moynihan (2008), "Public service motivation and interorganizational citizenship behavior: Testing a preliminary model", *International Public Management Journal*, 11 (1).

Pardo, María del Carmen (2016), *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México.

Perry, J. L. (2010), *Public service motivation research: A bibliography* (Bibliografía inédita), Bloomington, IN, Indiana University.

Przeworski, Adam (2010), *Democracy and the limits of self-government*, Nueva York: Cambridge University Press.

_____ (2015), "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente", en Margaret Levi *et. al.*, *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, Argentina, CAF.

Rosembloom, David (2002), *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

Rothstein, Bo y Jan Teorell (2008), "What is Quality of Government? A Theory of Impartiality in the Exercise of Political Power", *Governance*, 21 (2).

Savoie, Donald (1994), *Thatcher, Reagan, Mulroney: in search of a new bureaucracy*, Pittsburgh, PA**,** University of Pittsburgh.

Schumpeter, Joseph A. (1942), *Capitalism, socialism and democracy*, Nueva York, Harper and Brothers.

Shepsle, Kenneth A. (2010), *Analyzing Politics: rationality, behavior, and institutions*, 2a. ed., Nueva York, Norton.

Skinner, Quentin (2009), *El artista y la filosofía política. El Buen Gobierno de Ambrogio Lorenzetti*, trad. Eloy García y Pedro Aguado, Madrid, Trotta.

Terrones, Aníbal y Yolanda Sánchez (2010), *Planeación participativa: Teoría y práctica*, México, Plaza y Valdés, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Tilly, Charles (2007), *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press.

Weber, Max (1944), *Economía y Sociedad,* México, Fondo de Cultura Económica.

Wilson, Woodrow (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 2 (2).

Wright, B. E. (2007), "Public service and motivation: Does mission matter?", *Public Administration Review*, 67 (1).

Sobre el autor

Guillermo M. Cejudo es Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en donde ha sido profesor-investigador en la División de Administración Pública desde 2006. Estudió en El Colegio de México, la London School of Economics and Political Science y la Universidad de Boston.

Es autor de *Para entender los gobiernos estatales* (Nostra, 2014) y *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas* (Auditoría Superior de la Federación, 2009). Es compilador de la antología *Nueva Gestión Pública* (EAFDF-Siglo XXI, 2012) y ha coordinado libros sobre transparencia, evaluación, rendición de cuentas y políticas públicas. Es autor también de artículos sobre reforma administrativa, rendición de cuentas y calidad de gobierno publicados en *International Public Management Journal*, *International Review of Administrative Sciences*, *Gestión y Política Pública* y *Reforma y Democracia*. Sus textos han sido recogidos en las antologías de SAGE sobre Public Administration y Public Sector Reform. Coordina (con

Alejandra Ríos) el proyecto México Estatal: Calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Democracia y burocracia
se terminó de imprimir en noviembre de 2016
en Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte núm. 80,
Col. Felipe Pescador, Deleg. Cuauhtémoc, C.P. 06280,
México, Ciudad de México.
Se utilizaron las familias tipográficas Adobe Garamond Pro
y Helvetica Neue; papel Bond ahuesado de 90 gramos
y forros en cartulina sulfatada de 12 puntos.
La edición consta de 5,000 ejemplares y estuvo al cuidado de la
Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral
y Educación Cívica del
Instituto Nacional Electoral


INE
Instituto Nacional Electoral