

Juan CarlosGutiérrez Muñoz

la Burocracia: una perspectiva desde la elección pública

Juan Carlos Gutiérrez Muñoz

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Morelos Pte. Núm. 809 Col. La Merced, Toluca, México C.P. 50080 Tels. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

www.iapem.org.mx instituto@iapem.org.mx

ISBN 978-607-8087-06-8

Toluca, México, junio de 2011

Diseño Editorial y Portada: L.D.G. Marlem Pérez Ramírez

Impreso en México

El contenido de este libro es responsabilidad del autor y no refleja necesariamente el punto de vista del IAPEM.

DIRECTORIO INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO

DIRECTORIO

ASOCIADOS FUNDADORES

Efrén Rojas Dávila PRESIDENTE

Román López Flores SECRETARIO EJECUTIVO

DIRECTORES

José Luis Palacios Arzate CENTRO DE ESTUDIOS Y PROYECTOS

> Constanza Márquez Aguilar CENTRO DE CAPACITACIÓN Y PROFESIONALIZACIÓN

José Rodríguez Domínguez CENTRO DE DESARROLLO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

> Adriana E. Bazán Trousselle CENTRO DE PRODUCCIÓN EDITORIAL Y DIFUSIÓN

CONSEJO DIRECTIVO 2010-2013

Rafael M. Navas Camacho ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

> Armando Campuzano González GESTIÓN

COORDINACIONES

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave TLALNEPANTLA

> Arturo Cruz Sanabria VALLE DE CHALCO

Ivette Mondragón González IXTLAHUACA

> Oscar Morales Torres IXTAPAN DE LA SAL

Victor M. Macedo Valdés TOLUCA Jaime Almazán Delgasdo Andrés Caso Lombardo (*In memoriam*) Miguel Ángel Cruz Guerrero

Carlos Hank González (*In memoriam*)

Jorge Hernández García

Filiberto Hernández Ordóñez (*In memoriam*)

Ignacio J. Hernández Orihuela Jorge Laris Casillas Jorge Guadarrama López

Raúl Martínez Almazán Arturo Martínez Legorreta

Alberto Mena Flores (*In memoriam*) Victor Manuel Mulhia Melo

Guillermo Ortiz Garduño (*In memoriam*) Juan Carlos Padilla Aguilar

Ignacio Pichardo Pagaza Roberto Rayón Villegas Adalberto Saldaña Harlow Gerardo Sánchez y Sanchéz

Gregorio Valmer Onjas Raúl Zárate Machuca

PRESIDENTE
Eduardo Gasca Pliego

Efrén Rojas Dávila

VICEPRESIDENTE

Francisco J. Funtanet Mange TESORERO

Nelson Arteaga Botello María Elena Barrera Tapia Gilberto Cortés Bastida Miguel Ángel Cortez Alarcón Alfredo del Mazo Maza Eriko Flores Pérez Ernesto Nemer Álvarez Roberto Padilla Dominguez Francisco J. Pantoja Salinas José Alejandro Vargas Castro CONSEJEROS

Román B. López Florez SECRETARIO EJECUTIVO

COMITÉ EDITORIAL

Ricardo Uvalle Berrones
PRESIDENTE

Rodolfo Jiménez Guzmán Julián Salazar Medina VOCALES

Carlos Arriaga Jordán Roberto Moreno Espinosa

Adriana E. Bazán Trousselle SECRETARIO TÉCNICO

SEDES

OFICINAS CENTRALES EN TOLUCA

Av. Morelos Pte. Num. 809, 2do piso, Col. La Merced, C.P. 50080. Toluca, México. Tel. 01 (722) 213 46 72, 213 46 73 y 213 46 74

DELEGACIÓN REGIONAL EN TOLUCA

Av. Hidalgo y Costilla Pte. Núm. 503, Col. La Merced, C.P. 50080 Toluca, Estado de México. Tel. 01 (722) 167 10 03, 167 10 05 y 167 10 06

DELEGACIÓN REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colin esq. Constitución de 1917 Col. La Comunidad, C.P. 54000, Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Tel. 01 (55) 55 65 74 11 Fax. 01(55) 53 90 96 84

DELEGACION EN VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD

Av. Popocatépetl s/n, entre Tezozomoc y Xicoténcatl, C.P. 56611, Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México. Tel. 01 (55) 283 402 00 Fax. 01 (55) 283 403 10

DELEGACIÓN REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n Ixtlahuaca, Estado de México. Tel. 01 (712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN IXTAPAN DE LA SAL

Km. 4.5 Boulevard Turistico Ixtapan de la Sal - Tonatico, Estado de México. Tel. 01 (721) 141 18 88

Contenido

Introducción				
Capítulo 1. El pensamiento económico	11			
1.1 El predominio del Estado Capitalista	13			
1.2 La economía neoclásica	20			
1.3 La escuela Austriaca	27			
1.4 Teoría General y Macroeconomía	31			
1.5 Monetarismo	33			
1.6 La economía institucionalista americana	35			
1.7 Elección pública y regulación	38			
1.8 El pensamiento económico y la defensa al sistema de mercado	39			
Capítulo 2. La génesis y desarrollo de la burocracia	45			
2.1 Antecedentes históricos sobre la burocracia	47			
2.2 El concepto de burocracia	49			
2.3 La burocracia en el pensamiento de Friedrich Hegel y Carlos Marx	51			
2.4 La burocracia en Robert Michels	53			
2.5 La teoría weberiana de la burocracia	55			
2.6 La burocracia como organización	60			
2.7 Disfunciones de la burocracia	61			
2.8 El poder en la burocracia	63			
2.9 El estado del paradigma weberiano	65			
2.10 La crítica al paradigma burocrático (posburocracia)	66			
Capítulo 3. El origen teórico de la elección pública	71			
3.1 El origen	73			
3.2. La teoría de la elección pública, una visión general	76			
3.3. La metodología de la elección pública	81			
3.4 ¿Es la elección pública una opción para sustituir a la política?	87			
3.5 La elección pública positiva y normativa	89			
3.6 Las orientaciones de la elección pública	94			
3.7 La teoría de juegos	95			
3.7.1 Los juegos y su aplicación en la elección pública	99			
3.7.2 Los juegos coordinados	101			

3.7.3 La cooperación en los juegos	107				
3.8 La perspectiva de la elección pública	110				
Capítulo 4. Burocracia y elección pública	113				
4.8 El enfoque burocrático en la elección pública	115				
4.9 El modelo de Vicent Ostrom	118				
4.10 El modelo de Niskanen					
4.10.1 La crítica a la burocracia	123				
4.10.2 Las funciones y entorno de las oficinas	124				
4.10.3 El producto que emite la burocracia	126				
4.10.4 El maximand del burócrata	127				
4.10.5 Comparativo entre el empresario y el burócrata	127				
4.10.6 Incentivos del burócrata	129				
4.10.7 Estabilidad y supervivencia del burócrata	131				
4.10.8 La restricción en la maximización del presupuesto	132				
4.10.9 Los métodos para mejorar el desempeño de la burocracia	134				
4.11 La búsqueda del modelo clásico burocrático	139				
4.11.1 El modelo clásico weberiano en México	142				
4.11.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en México	145				
4.12 El estado de la burocracia en México	154				
Capítulo 5. Política, economía y burocracia	157				
5.1 Política	159				
5.2 Política y economía	163				
5.3 Política, economía y burocracia	167				
5.4 El neoinstitucionalismo	172				
5.4.1 Definición de Institución	174				
5.4.2 La perspectiva del neoinstitucionalismo	177				
5.5 El panorama actual	184				
Conclusiones	189				
Indice de cuadros	195				
Bibliografía	197				
Hemerografía	202				
Internet	202				

Introducción

En las tres últimas décadas el mundo ha vivido una serie de vertiginosos cambios, en lo económico, lo social, lo político, en la tecnología y en los paradigmas teóricos entre otros. En este marco la administración pública no es la excepción, desarrollos teóricos y nuevas metodologías han buscado renovar o mejorar a la disciplina desde diferentes ángulos. Destacan enfoques tales como: la política educativa, la teoría organizacional, la administración intergubernamental, la evaluación de programas, las políticas públicas, la gerencia pública y el paradigma posburocrático. Todas estas propuestas se han incorporado a los trabajos de teóricos e investigadores como formas alternativas para aumentar la eficiencia y eficacia en la administración pública, en un contexto en donde la principal crítica ha sido al papel que venía desempeñando el Estado de bienestar y por ende las estructuras administrativas de esos Estados.

Hoy en día, las investigaciones han adquirido el concurso de diversas ciencias, con el predominio de alguna de ellas. Estos estudios se les denomina interdisciplinarios, en el caso de las ciencias sociales es común abordar el análisis de los fenómenos desde la perspectiva de dos o más disciplinas, por ejemplo: derecho económico, teoría de juegos aplicado a la sociología, economía y sociedad, entre otros. Casi cualquier estudio requiere de la participación de más de una ciencia. Con ello, los desarrollos teóricos se han vuelto multidisciplinarios y eclécticos.

En este marco están las aportaciones de diversas teorías que han buscado sustituir los métodos de análisis por otros enfoques inmersos en el racionalismo y en el paradigma dominante neoliberal. Con ello se han renovado los métodos de análisis del conjunto de las ciencias sociales, en particular: la psicología, la sociología, la política, la historia y la economía. Lo anterior, ha tenido el propósito de superar la crisis de las ciencias sociales acontecida desde la década de 1970.

En este mismo sentido han surgido otras perspectivas que aparecen en el seno de una ciencia social, atraviesan sus fronteras y se diversifican en diversas orientaciones con objetos de estudio diversos e interrumpen en los ámbitos de aplicación de otras ciencias sociales. Algunos de esos enfoques se han desarrollado en la economía y han buscado sustituir a la política y a la administración pública, este es el caso de la elección pública. El estudio de la

elección pública se ha enfocado a la explicación de los fenómenos relacionados con la agregación de decisiones individuales con la finalidad de predecir conductas cooperativas, que permitan eficientizar una política determinada o una función de bienestar social que satisfagan un conjunto de criterios normativos, como por ejemplo, qué tipo de Estado social se requiere para satisfacer las preferencias de los votantes que demandan ciertos bienes públicos.

Asimismo, la elección pública busca mediante modelos basados en la teoría de juegos explicar el funcionamiento de mercados políticos, a través de métodos netamente cuantitativos y racionales en los cuales los individuos toman sus decisiones y cooperan entre sí en busca del mayor beneficio, sin incurrir en costos. El modelo de la elección pública es un sistema cerrado, en donde no afectan las externalidades, la obtención de la información es sin costo y otras preferencias de los individuos no son consideradas en los resultados obtenidos.

La elección pública, la política y la administración se vinculan mediante la interacción que generan los individuos cuando toman decisiones. En este sentido, diremos que la administración pública se personifica en la burocracia, por ello, las teorías y nuevas metodologías que se han suscitado en torno a la administración pública tienen un referente relativo a la organización burocrática y otro a la producción de bienes y servicios públicos. De esta manera, los nuevos tratamientos de la disciplina van de un aspecto a otro, y se explican a través de los enfoques dominantes.

El problema central que aborda este libro se refiere al método de estudio que ha utilizado la economía clásica y neoclásica, para explicar el intercambio de los individuos en un mercado y la forma en que este método amplió sus horizontes hacia la política y la administración pública. Cabe señalar al respecto que el método utilizado por los economistas ha tenido éxitos relativos en la explicación de muchos de los fenómenos económicos acontecidos en las sociedades contemporáneas, sin embargo, no ha sido capaz de explicar otras formas de intercambio ineficiente que han ocurrido en otros tiempos históricos. Más aún el modelo supone un ambiente ideal libre de influencias externas y donde se soslaya de manera tajante la complejidad de la conducta humana. Así los economistas supusieron que su modelo se podía utilizar para explicar el comportamiento cooperativo de los individuos en los mercados políticos.

En este marco se mueve la elección pública, que parte del supuesto de que es posible un gobierno por mercado, por ello la hipótesis de esta investigación es que la elección pública es una teoría sustentada en los principios de la economía clásica y neoclásica cuyo propósito es aportar elementos para analizar el proceso político en forma general, mediante la agregación de decisiones individuales a colectivas y cooperativas. Asimismo, la vertiente de la elección pública burocrática introduce mecanismos de competencia en las estructuras administrativas, con la finalidad de obtener mejores resultados en la provisión de bienes públicos, y mediante estos mecanismos controlar y reducir el poder de la burocracia. Sin embargo, el enfoque de la elección pública sólo funciona en un contexto aislado y cerrado, lo que la lleva a resultados esperados sólo en ese sistema, por tanto se requiere la participación de otras teorías para la explicación de fenómenos y/o externalidades que afectan ese sistema. Una perspectiva más amplia del análisis conductual y de otros factores permitiría complementar el modelo neoclásico y extender puentes entre la política, la economía y la administración pública.

Para lograr los propósitos expuestos, el libro se divide en cinco capítulos, el primero constituye el marco teórico, que inicia con un breve acercamiento al papel que el Estado capitalista ha desarrollo en el mundo contemporáneo, para posteriormente analizar el pensamiento económico; se contemplan los siguientes tópicos: una pequeña introducción de lo que fue el periodo clásico, para adentrarnos de lleno a la economía neoclásica con Alfred Marshall y León Walras, el pensamiento marxista, la escuela austriaca conformada por el pensamiento de Karl Menger, Ludwig Edder von Misses y Joseph A. Shumpeter; la teoría general del equilibrio económico representada por John Maynard Keynes, el monetarismo de Irving Fisher, Knut Wicksell, A. C. Pigou y Milton Friedman, la economía institucionalista americana representada por Thorstein Bunde Veblen y la elección pública cuyo origen se ubica en el pensamiento de James M. Buchanan y Gordon Tullock. Lo anterior tiene la finalidad de comprender el método de estudio y sus variaciones a través de las contribuciones de los economistas más reconocidos en la historia contemporánea.

El segundo capítulo se centra en el estudio de la burocracia, en este sentido se revisa el concepto, los antecedentes históricos desde el pensamiento hegeliano y las aportaciones marxistas, la concepción de la burocracia desde la óptica de una elite con la postura de Robert Michels, el modelo clásico weberiano: características, la burocracia como organización, los atributos que la componen, las disfunciones burocráticas, el poder de la burocracia, el estado

del paradigma clásico y se cierra con el análisis del llamado paradigma posburocrático propuesto por Michael Barzelay.

En el capítulo tercero se revisa el enfoque de la elección pública y sus principales cultivadores, así de esta forma se inicia con el origen sustentado en autores como James M. Buchanan y Gordon Tullock, enseguida se abordan aspectos generales del enfoque, su metodología, la elección pública positiva y normativa, las orientaciones de la elección pública, el impacto de la teoría de juegos y al final del capítulo se analizan los problemas de cooperación, para cerrar con un panorama de la perspectiva futura del enfoque de la elección pública.

El capítulo cuarto se adentra a la propuesta de la burocracia desde la perspectiva de la elección pública con la presentación de un panorama general, el modelo de la elección pública en Vicent Ostrom y William Niskanen. Se revisan los métodos para hacer a la burocracia más eficiente en la producción de los bienes y servicios sociales. En la parte final de este capítulo se abordan los modelos de burocracia que han surgido en los Estados Unidos de América y México.

El capítulo cinco contempla la concepción básica de la política y la economía en busca de los vínculos entre una y otra disciplina. Asimismo, se abordan las principales críticas al modelo analítico de la economía clásica y neoclásica, para establecer una propuesta más amplia del modelo económico, en el cual se establecen los puentes entre la política y la economía, vía el neoinstitucionalismo. Al final de este apartado la crisis económica acontecida en el último tercio de 2008, que se contrasta con los modelos analizados.

Finalmente, en las conclusiones se plasman los principales hallazgos del estudio, considerando las principales variables analizadas: la economía, la elección pública, la política, la administración pública y la burocracia.

capítulo 1 El pensamiento económico

En este apartado se analizan los antecedentes del pensamiento económico desde una perspectiva histórica con la finalidad de identificar los principios básicos, que le permitieron surgir como una ciencia social y evolucionar hacia una serie de paradigmas que la fueron convirtiendo en una disciplina más cuantitativa, dando pie al surgimiento de enfoques como la elección pública (public choice), que han pretendido revalorarla como una ciencia social. La escuela clásica y sus pensadores más representativos crearon un sistema de análisis comprensivo del proceso económico, con base en un método deductivo y dinámico basado en diversas hipótesis empíricas. A partir de este marco surgieron reacciones alternativas a los postulados clásicos durante el siglo XIX, lo que desarrolló la micro y macro economía, dentro de las cuales se desarrollaron análisis que reformularon y en algunos casos fortalecieron los planteamientos de los autores clásicos. Dentro de dichas corrientes destacan los autores neoclásicos, monetaristas, socialistas e historicistas y marxistas. De esta forma arribamos al siglo XX con paradigmas como: la economía austriaca, el institucionalismo, la elección pública y la Teoría Keynesiana.

1.1 El predominio del Estado Capitalista

La forma de Estado desarrollado durante el siglo XX y XXI es diferente a la adoptada hacia finales del siglo XIX. Destaca la fuerte presencia del sector público en la gestión de la economía y en la cobertura de las necesidades básicas de la población, en particular en aspectos tales como: gasto social, sanidad, pensiones, garantía de rentas, vivienda y educación. De acuerdo con diversos analistas la aplicación de dichos gastos ha mantenido la estabilidad social y el comportamiento económico por décadas en muchos países del orbe.

A esta forma de Estado se le ha denominado como Estado de bienestar, el cual se explica por diversos factores, entre los cuales se pueden señalar:

"(1) La ruptura con los sistemas de organización social y sus redes de seguridad que supone la Gran Transformación que desde la terminología de Karl Polanyi fue utilizada para referirse a la consolidación de la economía de mercado que viene de la mano de la revolución industrial; (2) la aparición, con el cambio de siglo, de sistemas de organización social alternativos basados en criterios de asignación y distribución de recursos distintos del mercado; (3) el elemento ideológico, (4) el cambio de interpretación del funcionamiento de la economía y del papel del sector público en el manejo de las crisis económicas que se producen en la década de los treinta".

La ruptura con el pasado tiene su origen en la evolución del sistema capitalista, el cual se orienta hacia el intercambio y la productividad, y por tanto hacia el crecimiento económico, el cual depende de la especialización y la división del trabajo, en un modo de organización social que potencia la dependencia de los individuos de las decisiones de los demás, con ello se amplía su inseguridad y vulnerabilidad económica. En contraparte, en la economía de auto subsistencia la dependencia de los individuos se basa fundamentalmente en las condiciones de la naturaleza. Por tanto, en la economía de mercado los

¹³

sujetos pierden autonomía productiva al pasar a depender de las decisiones de agentes económicos extraños, por ello entre mayor es la dependencia mayor es la demanda de seguridad económica. Las redes de seguridad de las sociedades precapitalistas se erosionaron, por lo que se inició la construcción de mecanismos de protección alternativos que sólo se consolidaron con el Estado de bienestar.

A finales del Siglo XIX la organización de trabajadores mediante sindicatos y la marginal política social existente, incentivaron la actuación compensatoria del Estado, lo anterior con la finalidad de quitar argumentos a los partidos revolucionarios, sin embargo, el triunfo de la revolución Rusa acontecida en 1917, supuso la aparición de un modelo alternativo y radical a la economía de mercado, lo que originó que se potencializaran las actuaciones compensatorias del Estado, con el objetivo de conseguir una mayor lealtad a dicho sistema. El Estado de bienestar consiguió mantenerse en el contexto internacional y hasta cierto punto adquirir cierto prestigio, sin embargo, con la caída de la economía socialista, se recrudecieron la críticas liberales que le habían acompañado desde su nacimiento. Muñoz de Bustillo dice al respecto:

"Las actividades desarrolladas por el Estado de bienestar actuaban como factor de legitimación de un sistema, el capitalista, que se había mostrado incapaz en sus versiones más puras, de conculcar el desempleo y la pobreza y asegurar un nivel de vida digno para toda la población y que, además, tenía que competir con un sistema alternativo, el soviético, que por cándido que nos parezca en la actualidad, desde la segunda guerra mundial mostraba cierta capacidad, para integrar pleno empleo, cobertura de las necesidades de consumo y un reducido nivel de desigualdad. En palabras de Ramesh Mishra: el Estado de bienestar de la posguerra es, en no pequeña medida, la respuesta capitalista a esos problemas de legitimación".2

El elemento ideológico no fue tan relevante para el papel del Estado de bienestar durante la primera mitad del siglo XX, debido a que gozó de un alto grado de convencimiento y consenso político, sin embargo, su orientación ideológica se dejó sentir a partir de la crisis económica de los años de 1970, en particular para explicar su papel en la solución de los problemas de bienestar social, asociados muchas de las veces al déficit de las finanzas públicas de los diversos gobiernos que habían sostenido políticas públicas intervencionistas.

La influencia del pensamiento de Adam Smith, con la aparición en 1776 de su libro una Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones, había logrado que se viera al mercado como mecanismo o institución social encargado de las tareas de coordinación económica, además en la lógica de este pensamiento el mercado contaba con mecanismos que le permitían autorregularse, dicha suposición alcanzó una generalización universal. Adicionalmente se sentaron las bases para una actuación restringida de la actuación del Estado en la economía, ya que el mercado, de acuerdo con mucha de la literatura económica, era capaz de alcanzar resultados óptimos. De esta forma la actuación estatal debería limitarse a aquellas actividades que el mercado por una u otra razón no puede desarrollar competentemente.

La intervención estatal fue justificada por Smith en el primer capítulo del libro V de la riqueza de las naciones, en el sentido de que el Estado se debía convertir en la guía de la actuación de la Hacienda Pública, con tareas como: defensa, justicia, gastos de mantenimiento de la dignidad del soberano y gastos de obras e instituciones públicas que beneficiaban la actividad económica de la comunidad. Dichas actividades no eran atendidas por la iniciativa privada por la dificultad de la apropiación privada de los beneficios por ellas generados.³

Por otra parte la aparición de la Ley de Say⁴ fortaleció el supuesto regulatorio del mercado al exponer que la oferta crea su propia demanda, es decir, que toda actividad productiva da lugar a la aparición de rentas de igual valor, con lo que se genera la capacidad de demanda necesaria para absorber

³ Smith, Adam. *La Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Duodécima reimpresión, México, 2002, FCE, pp. 614-718.

⁴ Vid, Say, Jean Baptiste. Tratado de Economía Política. México, FCE, 2001.

16

tal producción. La crisis de 1929 abrió la oportunidad a una interpretación diferente al funcionamiento de la economía y fue John Maynard Keynes en su obra la *Teoría General sobre la ocupación, el interés y el dinero,* quién se encargó de ello. Keynes ofreció una justificación teórica para respaldar determinadas medidas en la lucha contra el desempleo, consistente en la generación directa de demanda efectiva por parte del sector público. Con ello Keynes planteaba que la oferta no crea su propia demanda, sino es la demanda la que tira de la producción, al mismo tiempo que genera empleo incentivando el aumento en la demanda efectiva y de la producción.

El análisis económico nos dice que los agentes económicos que en situación de depresión podrían generar un aumento en la demanda efectiva serían: el consumo, la inversión, el gasto público y el sector externo. Sin embargo, se descarta el consumo, la inversión y el sector externo debido a que éstos operan en ciertas condiciones favorables de activación económica, en contraparte el gasto público es el único agente que puede ser utilizado por los gobiernos para incentivar la demanda efectiva en época de crisis.

"De este modo el análisis keynesiano conduce a un cambio radical en la interpretación del Estado como agente económico, ya que a las funciones "clásicas" se le suma la de actuar mediante la gestión de la demanda efectiva como garante del pleno empleo. De este modo se va a crear una base económica para construir el Estado de bienestar en la medida que (1) se produce un cambio de opinión sobre el papel del sector público en la economía, que ya no tiene porque ser mínimo y limitado; (2) se dota al mismo de mecanismos de captación de recursos para llevar adelante su política de estabilización". ⁵

Por otra parte, el Estado de bienestar ha desarrollado diversas formas de acuerdo a las políticas sociales y al grado de intervención en la economía, de esta manera podemos citar cinco modelos:

⁵ Muñoz de Bustillo, Rafael. El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo, op. cit., p. 38.

- 1-Por su cobertura. El Estado de bienestar donde predomina la universalidad de sus políticas, es decir, todos los ciudadanos tienen acceso a ellas independientemente de su situación socioeconómica. O bien la contraparte en donde se establecen políticas selectivas, que van dirigidas a colectivos determinados y los beneficiarios potenciales deben probar su pertenencia a los mismos.
- 2- Por su rango de actividades. El Estado de bienestar se puede distinguir por su rango de actividades, unos son amplios y los cuales incorporan en sus programas actuaciones en los ámbitos de la educación, sanidad, mantenimiento de rentas, pensiones de accidente, de vejez, de viudez, de orfandad, seguro de desempleo, vivienda, entre otros. Algunos son limitados en donde la responsabilidad pública se reduce sensiblemente, excluyendo por ejemplo sanidad, seguro de desempleo o vivienda.
- 3- Por la calidad de sus servicios. Aquí se sitúa al sector público en un extremo en el que garantiza unos mínimos en cada uno de los campos de actuación abordados o alternativamente intenta que las prestaciones sean óptimas, dadas las condiciones de actuar con recursos limitados.
- 4- Por su intervención en la distribución del ingreso. Este modelo se caracteriza por la igualdad, generalidad, rango y calidad de sus actuaciones, y por la intensidad en que utiliza los distintos instrumentos disponibles para alcanzar los objetivos fijados, es decir, por la utilización de impuestos y transferencias que permiten la redistribución del poder adquisitivo para que los individuos privadamente puedan cubrir aquellas necesidades que el sector público quiere garantizar o bien que alternativamente exista una mayor producción pública de servicios, de tal forma que la cobertura de dichas necesidades sea cubierta por el sector público.
- 5- Por la forma de financiamiento. Este modelo recae en la imposición generalizada o bien en cotizaciones y/o impuestos específicos e individualizados ligados al sostenimiento de programas sociales concretos, es decir, se desarrolla un sistema de seguridad social en donde el sector público aporta un porcentaje para el sostenimiento del sistema, los trabajadores aportan otro porcentaje y el resto se adquiere por otras vías.⁶

17

"A grosso modo se puede decir que los Estados de bienestar que han llegado más lejos en el cumplimiento de los objetivos antes señalados de cobertura de necesidades sociales, garantía de mínimos y compromisos con el pleno empleo, se caracterizan por haber optado por prestaciones universales, amplias y de alta calidad, favoreciendo simultáneamente la provisión directa de los servicios (ya sea mediante producción pública o privada, aunque normalmente favoreciendo la primera)".7

En contraparte, la evolución de la economía y los cambios políticos que acompañaron al Estado de bienestar, han generado fuertes críticas a su desempeño entre los que destacan: el fin de consenso keynesiano, los efectos perversos de la política social y del financiamiento del Estado de bienestar; los fallos del Estado, el cambio demográfico (envejecimiento y cambio en los patrones familiares); la globalización de la economía, el cambio en el funcionamiento del mercado de trabajo; la debilitación del efecto de legitimación y pérdida de lealtad de los ciudadanos.

Cada una de las críticas al Estado de bienestar se encuentran vinculadas una a la otra y no pueden explicarse sin hacer referencia a la otra, para el caso de este análisis ampliaremos el aspecto de los fallos del Estado. Tradicionalmente se había asumido que los burócratas eran individuos racionales que intentaban maximizar el bienestar colectivo, de forma tal que en problemas no resueltos por el mercado, era posible su corrección por parte del sector público, bastaba que éste interviniera para que se adoptaran las medidas para su solución. De esta forma se asumía que el sector público actuaba con decisiones coherentes entre sí, tomadas en los niveles adecuados en tiempo y espacio, acorde con los objetivos futuros del Estado. Asimismo, las decisiones eran reversibles, lo que significaba que una vez alcanzados los objetivos no habría problema para desmantelar las estructuras administrativas creadas para tal finalidad.

Obviamente esta posición calificada de ingenua, generó a partir de la década de los años de 1970, una serie de literatura que cuestionaba ampliamente los supuestos anteriores. El concepto weberiano del burócrata racional maximizador del bienestar público fue fuertemente cuestionado por autores como Tullock, Buchanan y Niskanen, quienes argumentaban que el burócrata se comportaría como cualquier agente económico en un mercado y que intentaría con sus acciones la maximización de su propio beneficio, con ello suponían que su función de bienestar individual diferiría de la función de bienestar social.

"De forma que basta con suponer que su función de bienestar individual es distinta a la función de bienestar social, para concluir que su comportamiento diferirá de aquel que conduciría a la maximización del bienestar común. Con lo que muy bien podría ocurrir que los distintos programas de gasto (los del Estado de bienestar entre ellos) respondieran más a la búsqueda de rentas monetarias o no monetarias (prestigio, seguridad...) de los burócratas que a los objetivos del Estado de bienestar". 8

Finalmente, otro fallo del Estado se refiere a la autoridad política, la cual lejos de defender el interés común entra en un proceso de compra de votos, mediante la utilización del presupuesto al asegurar lealtades políticas de determinados colectivos. De tal forma que el gasto social estaría definido más por grupos de presión que por las necesidades objetivas de protección social.

Estas tendencias críticas hacia el Estado de bienestar aunque no ha afectado su desenvolvimiento en forma sustancial, no se pueden subestimar para su futuro. En este sentido destaca el acuerdo de los países de la Unión Europea, que han generado un acuerdo para situar a la política social fuera de la arena de la competencia internacional. Ahora bien, el Estado de bienestar ha logrado colocarse como un elemento funcional, para el mantenimiento del sistema capitalista, ya que ha limado aquellos resultados dolorosos e injustos del libre mercado, con ello ha dotado al sistema de estabilidad social, para que éste no pierda su capacidad funcional. Por ello, en cierta forma el Estado de bienestar ha sido un componente relevante para el éxito del mercado.

19

1.2 La economía neoclásica

A manera de introducción se iniciará este apartado con el periodo clásico, lo anterior tiene la finalidad de contextualizar los diversos elementos de análisis que se revisan en torno a la economía. Con Adam Smith se inicia el periodo clásico que se extiende desde la aparición de su tratado en 1776 hasta la muerte de John Stuart Mill en 1873. En la época de Smith la economía era una disciplina nueva definida como economía política. El problema económico y político fue la principal preocupación de Adam Smith. Para definirlo y resolverlo se situó en la relación del individuo con el Estado y las funciones adecuadas a éste. Su sistema tenía como base el derecho natural y el sentido común, debido a que el primero implicaba una restricción de las funciones del gobierno en interés de la libertad del individuo. Smith suponía que una fuerza actuaba sobre los problemas políticos y económicos regulándolos con la mano invisible:

"Como cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital y sostener la industria doméstica y dirigirla a la consecución del producto que rinde más valor, resulta que cada uno de ellos colabora de una manera necesaria para la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad. Ninguno se propone, por lo general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto represente el mayor valor posible, sólo piensa en su ganancia propia, pero en éste como en otros muchos casos, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones".10

²⁰

⁹ Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. México, Mc Graw Hill, 2006, pp. 106-107.

¹⁰ Smith, Adam. La Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, op. cit., p. 402.

Este párrafo indica la convicción de Smith de que en el mundo económico existe una armonía natural, que hace que la intervención del Estado sea innecesaria e indeseable en las diversas materias. Su pragmatismo lo llevó a considerar a la gente como la veía y basaba su análisis en una naturaleza humana invariable, con dos características inherentes a la psicología humana, la primera, que los seres humanos se interesan más por las cosas más próximas a ellos que por las que se encuentran a distancia y la segunda, el deseo arrollador que todo hombre experimenta de mejorar su condición:

"El principio que estimula el ahorro es el deseo de mejorar de condición, deseo que si bien generalmente se manifiesta en forma serena y desapasionada, arraiga en nosotros, desde el nacimiento y nos acompaña hasta la muerte. En todo intervalo que media entre estos dos momentos, apenas habrá un instante en que el hombre se sienta tan satisfecho de su situación que no ansíe algún cambio o mejoría"."

Expresado en términos más estrictos se refiere a que los humanos son egoístas y persiguen su propio interés, de hecho, de la persecución del egoísmo mejorará el bienestar de la sociedad:

"No es la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero la que nos procura el alimento, sino la consideración de su propio interés. No invocamos sentimientos humanitarios sino su egoísmo, ni les hablamos de nuestras necesidades, sino de sus ventajas".¹²

Adam Smith planteó que el egoísmo, el desarrollo de los derechos de propiedad y la división del trabajo se encuentran estrechamente enlazados y determinan el crecimiento económico de una nación. Los postulados clásicos fueron cultivados por otros pensadores entre los que podemos señalar a Jeremy Bentham, Thomas Robert Malthus, David Ricardo y John Stuart Mill.

²¹

La propuesta metodológica de los clásicos sufrió diversas críticas, algunas fuera de las fronteras de Inglaterra, otras más surgieron del pensamiento marxista. Sin embargo, para los fines de este libro se retomará la propuesta clásica a partir de la secuela estructurada en torno a la corriente neoclásica de la economía.

Los fundamentos de la economía neoclásica fueron establecidos en Inglaterra hacia 1870, los autores más representativos de esta tradición fueron Alfred Marshall (1842-1924) y Leon Walras (1834-1910). Marshall influyó su pensamiento en la Universidad de Cambridge y Walras desde un solitario puesto de avanzada en Suiza. A fin de comprender el pensamiento de Marshall, partiremos de su concepción sobre la ciencia económica, él advertía que:

"De conformidad con las tradiciones inglesas se entiende que la función de nuestra ciencia es recoger, combinar y analizar los hechos económicos aplicando los conocimientos adquiridos por medio de la observación y la experiencia a la determinación de los que han de ser, con toda probabilidad, los efectos inmediatos y finales de los diversos grupos de causas y se entiende que las leyes económicas son manifestaciones de tendencias expresadas en modo indicativo y no preceptos éticos de carácter imperativo. Las leyes y los razonamientos económicos no son, en efecto, sino una mera parte material que toda ciencia humana y el sentido común han de aprovechar para resolver los problemas prácticos y sentar las reglas que puedan ser guía en los actos corrientes de la vida".13

A diferencia de algunos de los autores clásicos, Marshall no se adhirió a la visión extrema del hombre económico, aunque pretendía encontrar una regularidad en las acciones humanas, comprendió que el análisis económico en este terreno era muy vulnerable y lo expresaba así:

²²

"Se ha intentado, ciertamente, construir una ciencia abstracta en relación con las acciones de un hombre económico, que no obedezca a influencias éticas y persiga el lucro pecuniario con entereza y energía, aunque en forma mecánica y egoísta. Pero estos intentos no se han visto coronados por el éxito, ni se han llevado a cabo en una forma completa, ya que, en realidad, nunca han tratado al hombre económico como un ser perfectamente egoísta sino que lo han representado pasando trabajos y sacrificios para lograr una provisión de bienes destinados a su familia, incluyendo entre sus móviles normales los afectos familiares". "

La razón de ser de la ciencia económica de acuerdo con Marshall, se debe:

"a que trata aquella parte de la acción humana que es más susceptible de ser regulada por móviles mensurables, y que por consiguiente, se presta más que cualquier otra al análisis y al razonamiento sistemático". ¹⁵

En este sentido, Marshall se refería al dinero y a los precios, que aunque no constituían medidas perfectas, con las debidas precauciones pueden ser medidas estimadas de la fuerza motriz de gran parte de los móviles que actúan en la vida humana.

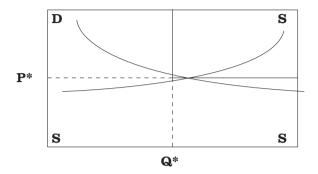
Marshall avanzó en la formulación de su método de análisis económico con la incorporación del factor tiempo y advirtió que éste era el punto central de la máxima dificultad de todo problema económico. Por lo que en su discusión sobre el equilibrio de la demanda y la oferta normales, explicó claramente cómo debe tratarse el tiempo en la economía:

"El elemento tiempo es la principal causa de aquellas dificultades que en las investigaciones económicas hacen necesario que el hombre con sus facultades limitadas, vaya avanzando paso a paso, dividiendo una cuestión compleja en diversas partes, estudiando sólo una de éstas a un tiempo y combinando finalmente las soluciones parciales en una solución más o menos compleja de todo el problema. Al dividirse, segrega aquellas causas perturbadoras dejándolas, por el momento, en una especie de depósito que podría denominarse ceteris paribus. El estudio de algún grupo de tendencias se aísla mediante el supuesto de que las demás cosas permanecen iguales, no niega la existencia de otras tendencias, pero deja a un lado por el momento su efecto perturbador. Cuanto más se reduzca la cuestión tanto más exactamente podrá tratarse, pero también tanto menos íntimamente corresponderá a la vida real. Sin embargo, cada estudio exacto y firme de una cuestión reducida ayuda a estudiar mejor las cuestiones más amplias en las que aquélla está contenida. Con cada paso que se da hacia delante un mayor número de cosas pueden ir sacándose del depósito: los razonamientos estrictos pueden hacerse menos abstractos; los realísticos, menos inexactos, dentro de lo que es posible en una etapa inicial".16

De esta forma, Marshall proponía tratar el problema del cambio continuo (tiempo), por medio de los supuestos de que las demás cosas permanecen iguales, así con ello explicó y utilizó este método en el análisis del coste de producción y en toda la teoría del valor. Con esta base logró la formulación más clara de los principios marginales y demostró que la oferta y la demanda determinaban simultáneamente el precio. Según Marshall, la demanda y la oferta determinan conjuntamente el precio (P*) y la cantidad (Q*) de equilibrio que se intercambian en el mercado. Llegó a la conclusión de que no

²⁴

es posible saber si es la demanda o la oferta la que determina únicamente el precio o, por lo tanto, si son los costes o la utilidad para los curadores lo único que determina el valor de cambio.



El modelo de Marshall resuelve la paradoja del agua y los diamantes. Los precios reflejan tanto el valor marginal que conceden los demandantes de los bienes como los costos marginales de producirlos. Desde este punto de vista no existe ninguna paradoja. El agua tiene un precio bajo, porque posee tanto un bajo valor marginal como un bajo costo de producción. En cambio los diamantes tienen un precio alto porque tienen tanto un elevado valor marginal, ya que son relativamente escasos, como un elevado costo marginal de producción. Aunque el modelo marshalliano constituye un instrumento extraordinariamente útil y versátil, es un modelo de equilibro parcial, que sólo examina un mercado cada vez.

Para algunas cuestiones, esta reducción de la perspectiva aporta valiosas ideas y permite simplificar el análisis. Para otras más generales, esa limitada perspectiva puede impedir el descubrimiento de importantes interrelaciones. Para dar respuesta a cuestiones más generales debemos tener un modelo de conjunto de la economía que refleje debidamente las relaciones entre los diversos mercados y los diversos agentes económicos.

25

¹⁷ Nicholson, Walter. Teoría Microeconómica. Principios Básicos y Aplicaciones. 6ª Edición, Madrid, McGraw Hill, 1997, p. 9.

Entre sus muchas aportaciones, Marshall introdujo en el análisis económico el concepto de economías externas y posteriormente, con ello se desarrollaron nuevos principios teóricos tales como las externalidades, los derechos de propiedad y los fallos del mercado. Marshall denominó economía externa al efecto de ciertos tipos de desarrollo y expansión de la industria que desplazaban hacia abajo las curvas de coste de las empresas que integraban esa industria, interpretó lo anterior como una externalidad positiva para la empresa. Asimismo, dentro de la tradición de la escuela clásica y neoclásica la provisión de un bien para el mayor número de población únicamente se lograba mediante el mercado, sin embargo éste puede fallar, al momento de que algunas actividades produzcan externalidades positivas o negativas. Un ejemplo de una externalidad negativa podría ser la contaminación que una determinada empresa produzca en el área circundante dañando a los habitantes del lugar, una positiva sería plantar un jardín el cual los vecinos puedan disfrutar de él y que por éste no se les pueda cargar ningún costo. 18

Tanto Marshall como Walras se interesaron por los fundamentos macroeconómicos de la formación de precios, ellos junto con autores como Cournet, Dupuit y otros anteriores, vieron el proceso equilibrador de precios y cantidades como el resultado de intercambio en el mercado (aunque con métodos diferentes). La diferencia entre Marshall y Walras fue el objeto de análisis. Marshall y otros autores microeconómicos antes de él, utilizaron mercados particulares determinando el análisis del equilibrio parcial, mientras Walras desarrolló un método más amplio y complejo para tratar los mercados, al cual denominó el "análisis del equilibrio general". Walras reconoció que no es posible hablar de un único mercado por separado; lo que se necesita es un modelo que permita ver cómo afectan a unos mercados los efectos producidos por un cambio ocurrido en otros.

Supongamos, por ejemplo, que subiera el precio del cacahuate. El modelo marshalliano trataría de comprender la causa de esta subida examinando las condiciones de la oferta y la demanda en el mercado del cacahuate. El análisis de equilibrio general examinaría no sólo ese mercado sino también las

²⁶

¹⁸ Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. Historia de la Teoría Económica y de su Método, op. cit., 426-427.

repercusiones en otros. Una subida del precio del cacahuate incrementaría los costes de los fabricantes de mantequilla de cacahuate, lo cual afectaría, a su vez, a la curva de la oferta de mantequilla de cacahuate. Asimismo, la subida del precio de los cacahuates podría elevar el precio del suelo para los cultivadores del cacahuate, lo cual afectaría a las curvas de la demanda de todos los productos que éstos compran.

La economía clásica y neoclásica gestaron su desarrollo durante los siglos XVIII y XIX, desde entonces han sido cuestionadas, dentro de las críticas más representativas se encuentra la corriente historicista y socialista, dentro de la cuales germinó el cuestionamiento al hombre económico, contra una concepción social y colectiva, que permitía a las sociedades el desarrollo económico. Asimismo, fuera de las fronteras de Inglaterra se suscitaron críticas al método mismo de la economía y su pretensión de validez para otros contextos, en los que el desarrollo había tenido matices diferentes. Uno de estos enfoques ha sido el institucionalismo que surgió en los Estados Unidos Americanos a principios del siglo XX, dicho planteamiento será motivo de análisis en el apartado 2.10.

1.3 La escuela Austriaca

Como se ha establecido en este capítulo, el desarrollo de la economía como una disciplina se ha dado a través de diferentes contextos y etapas históricas que le han generado diversas críticas y enfoques, dentro de los cuales se ha pretendido establecer diferentes o similares supuestos en torno a la teoría del valor o bien del equilibrio. En este contexto surge la escuela austriaca y fue Karl Menger (1840-1821) el que le confirió un significado a la expresión: economía austriaca. Su influencia se extendió más allá de las fronteras de su tierra natal. El círculo de Viena alimentó una segunda generación de economistas austriacos entre cuyos miembros más notables se encuentran: Ludwig Edler Von Mises (1881-1973) y Joseph A. Shumpeter (1883-1950), ambos emigraron a Norteamérica.

Ludwig Von Mises mediante la realización de seminarios formó a una tercera generación que incluyó a: Friedrich A. Hayek, Fritz Machlup, Gottfried von Haberler, Oskar Morgenstern, Paul N. Rosenstein-Rodan, Félix Kaufman, Alfred Schutz, Richard Von Strigl, Karl Menger (hijo del matemático Karl Menger, fundador de la Escuela Austriaca) y Erich Voegelin, entre los

participantes de habla alemana - Procedentes de Reino Unido y Estados Unidos asistían Lionel Robbins, Hugo Gaitskell, Ragnar Nurkse y Albert G. Hart, entre otros. 19

Los modernos expositores del planteamiento austriaco subrayan cinco puntos esenciales de la escuela que los distinguen del enfoque neoclásico: 1) subjetivismo radical, 2) individualismo metodológico, 3) que la acción humana tiene un objeto, 4) geneticismo causal, y 5) esencialismo metodológico.

1- El subjetivismo radical. Sostiene que todas las relaciones que subyacen en la teoría económica son consecuencia de la acción humana, por tanto se destaca el papel del conocimiento y del error en la formación de decisiones individuales, la gente es distinta con respecto a su conocimiento, interpretación, expectativas y diligencias, de tal forma que el subjetivismo tiene un significado mucho más amplio que el que se refiere sólo a los gustos. Todas las decisiones son subjetivas por su misma naturaleza. De ahí que la toma de decisiones en la economía austriaca se le otorgue al empresario. El aspecto más singular y radical del planteamiento austriaco reside en la superioridad de la utilidad y su rechazo sobre los costos como elemento relevante en la determinación del valor. Estos puntos constituyen la ruptura con la variante inglesa planteada por Marshall y Jevons. 20

Los costos económicos son subjetivos porque son percibidos por el sujeto que realiza una elección. El precio pagado por un artículo sólo representa

¹⁹ La bibliografía misiana se le debe a Bettina Bien Greaves y a Robert McGee, publicada con el título de Mises: *An Annotated Bibliography*, The Foundation form Economic Education, Nueva York 1993, 391 páginas (1982-1993 *Update*, FEE, Nueva York 1995 227 páginas). Sobre la vida y la evolución intelectual de Mises, se dispone de su valiosa autografía intelectual (*Notes and Recolections*), de los interesantes trabajos de Murria N. Rothbard, entre los que destacan su artículo "Ludwig Edler Von Mises", *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, Macmillan, Londres 1987, vol.III, pp. 479-480; su monografía *Ludwig Von Mises: Acholar, Creador, Hero,* The Ludwig von Mises Institute, Auburn University, Auburn, Alabama, 1988; y también The Essential von Mises, Oakler R. Bramble, Michigan, 1973 (traducida al español por Joaquín Reig Albiol y publicada con el título de Lo esencial de Mises, Madrid, Unión Editorial, 1985, reeditada en J. Huerta de Soto, Lecturas de Economía Política, vol. III, Unión Editorial, Madrid, 1987, pp. 209-236). Otras obras de gran interés son la biografía escrita por su esposa Margit Von Mises *My Years with Ludwig Von Mises*, Arlington House, Nueva York 1976, citado en Von Mises, Ludwig. *La Acción Humana*. 6ª edición, Madrid, Unión Editorial, 2001, pp. XLVIII-XLIX.

²⁰ Huerta de Soto, Jesús. Nuevos Estudios de Economía Política. Madrid, España, Unión Editorial, 2002, pp. 21-41.

utilidad para el comprador, no necesariamente para cualquier otra persona. Este planteamiento se opone a la línea marshalliana que asocia costes con acontecimientos y por tanto éstos como algo en cierto sentido objetivo.

- 2- Individualismo metodológico. Con relación al individualismo metodológico, plantean los austriacos, que se enfoca al análisis de los fenómenos económicos a partir del mismo individuo. Si la economía es la ciencia de la elección, entonces debe considerarse al que realiza la elección y de esta forma entender las relaciones económicas. Refieren dichos autores, que las decisiones agregadas o colectivas sólo importan cuando en éstas no hay consideraciones en torno a decisiones individuales.
- 3- Que la acción humana tiene un objeto. Otro de los principios de los austriacos es que conciben a la ciencia económica como una teoría de la acción más que de la decisión humana, es decir, se da mayor importancia no a que se tome una decisión, sino a que ésta se lleve a cabo en forma de una acción humana. En otras palabras, los individuos actúan con un propósito, aunque éste se vea frecuentemente frustrado por error o conocimiento imperfecto. En este sentido la escuela austriaca es antibenthamita, porque Bentham consideraba que los individuos eran pasivamente empujados por el placer y el dolor. Así de esta forma las decisiones miran hacia delante, generando expectativas variables y económicas, las cuales se encuentran detrás de cada individuo y conforman los planes individuales y las decisiones consecuentes de la ejecución de cada plan. En el proceso para llevar a cabo dicha decisión, que eventualmente puede no llegar a culminarse, se producen una serie de interacciones y procesos de coordinación cuyo estudio, de acuerdo, con los austriacos es el objeto de la ciencia económica.
- 4- Geneticismo causal. El aspecto genético causal de la economía austriaca, es destacar más las esencias que las relaciones funcionales. De acuerdo con ello el funcionalismo destaca las condiciones para alcanzar un fin determinado, por ejemplo enumerar las características que integran un modelo de competencia.
- 5- Esencialismo metodológico. Este enfoque está más interesado en la naturaleza de la esencia de las cosas y menos en la forma. Por ello, sostiene que los intentos por matematizar las relaciones económicas son infructuosos, porque la matemática es funcional y orientada a la forma, y por tanto incapaz de aportar alguna comprensión real de las relaciones económicas básicas.

30

La escuela austriaca de economía nunca tuvo duda o incertidumbre alguna del entorno al ámbito propio de la ciencia económica. Desde que los hombres comenzaron a interesarse por el examen sistemático de la economía o economía política, todos convinieron en que el objeto de esta rama del saber era investigar los fenómenos del mercado, es decir, inquirir la naturaleza de los tipos de intercambio entre los diversos bienes y servicios, su relación de dependencia con la acción humana y su importancia para las actuaciones futuras del hombre.

A este sistema de intercambio se definió como cataláctica, en éste interactúan todos los fenómenos de mercado: su origen, su desarrollo y las consecuencias que provocan. Los individuos buscan en el mercado no sólo alimento, cobijo y satisfacción sexual, sino también otros muchos deleites espirituales. El hombre, al actuar, se interesa por cosas materiales. Opta entre diversas alternativas, sin preocuparse de si el objeto de su preferencia pueda ser considerado por otros material o espiritual. En las escalas valorativas de los hombres todo se entremezcla. Aun admitiendo que fuera posible trazar una rigurosa frontera entre unas y otras apetencias, no cabe olvidar que la acción unas veces aspira a alcanzar al mismo tiempo objetivos materiales y espirituales y otras veces opta por bienes de un tipo o del otro.

En este sentido, Ludwig Von Mises plantea que lo único que se puede afirmar es que los estudios económicos aspiran a analizar los precios monetarios de los bienes y servicios que en el mercado se intercambian, y que para ello es preciso formular una teoría general de la acción humana. Pero, por eso mismo, la investigación no puede quedar restringida a los fenómenos puros de mercado, sino que también abordan tanto la conducta de un hipotético ser aislado como el funcionamiento de una comunidad socialista, sin que el análisis pueda limitarse a las actuaciones calificadas por lo común de economistas, ya que resulta igualmente obligado ponderar aquellas otras generalmente consideradas como no económicas.

En el uso del término cataláctica, expresa Mises, no responde a razones rigurosamente lógicas o epistemológicas, sino a usos tradicionales y el deseo de simplificar las cosas, los que hace proclamar que el ámbito cataláctico, es decir, el de la economía en sentido restringido, es aquel que atañe el análisis de los fenómenos del mercado. Ello equivale a afirmar que la cataláctica se ocupa de las acciones que se realizan sobre la base del cálculo monetario. El intercambio mercantil y el cálculo monetario se hallan inseparablemente

ligados entre sí. Un mercado con cambio directo, sólo es una construcción imaginaria. Es más, la aparición del dinero y del cálculo monetario viene condicionada por la preexistencia del mercado.²¹

1.4 Teoría General y Macroeconomía

Uno de los desarrollos más relevantes del siglo XX surgió a partir de los acontecimientos internos y externos a la economía, lo que llevó a la aparición de un planteamiento diferente de la macroeconomía a mediados de la década de 1930. Dicho movimiento abarcó tanto la teoría como la política económica, tomó el nombre de su líder, el economista inglés John Maynard Keynes (1883-1946),

El libro más difundido de Keynes es la "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" (1936), en el que se expone la teoría del "capitalismo regulado". En este trabajo Keynes sostenía "que los postulados de la teoría clásica sólo son aplicables a un caso especial y no en general, porque las condiciones que supone son un caso extremo de todas las posiciones posibles de equilibrio. Más aún, las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica en la que hoy vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a los hechos reales".22

Las ideas de Keynes se desarrollaron en un entorno caracterizado por la depresión, lo que originó el interés de éste sobre el desempleo, que había impactado notablemente a los Estados Unidos e Inglaterra. El supuesto esencial de la teoría keynesiana era el hacer uso de la política fiscal, consistente en una política de impuestos y gastos gubernamentales, para complementar el mecanismo de mercado del sector privado, que en opinión de Keynes no conseguía resolver el problema de la ocupación. ²³

En el contexto en que escribió Keynes había una crítica generalizada a la teoría económica neoclásica y a la marshalliana, lo que llevó a éste a ofrecer una

³¹

²¹ Von Mises, Ludwig. La Acción Humana, op. cit., pp. 283-286.

²² Keynes, J. M. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. México, FCE, 2000, p. 9.

²³ *Ibidem*, pp. 2-26.

alternativa al neoclasicismo. La ruptura de Keynes con los clásicos se produjo con relación a la Ley de Say, que formulaba de un modo amplio y simple que la oferta crea su propia demanda, "el principio de Say según el cual el precio de la demanda global de la producción en conjunto es igual al precio de la oferta global para cualquier volumen de producción, equivale a decir que no existe obstáculo para la ocupación plena".²⁴ Además implicaba que la economía se ajustaría por sí misma, es decir, que las discrepancias respecto del equilibrio con pleno empleo y plena producción serían sólo temporales. El funcionamiento de la economía de acuerdo con los clásicos giraba sobre el trueque, los bienes se intercambiaban por bienes y el dinero representaba simplemente el papel del patrón de valor y de medio de cambio. El dinero era como un velo que ocultaba el funcionamiento real de la economía, era la grasa del comercio, no la rueda .²5

El problema esencial de la época fue la crisis económica, que de acuerdo con Keynes, podría superarse regulando la circulación monetaria, para que se eleve la ocupación y se amplíe la producción, de esta forma el Estado aseguraría el incremento de la rentabilidad del capital disminuyendo el salario real de los trabajadores, reduciendo el tipo de interés, recurriendo a la inflación, manteniendo una política de militarización de la economía a costa de los recursos estatales y aumento del gasto con otros fines no productivos.

Keynes entendía que el Estado capitalista podría reducir el paro forzoso si se regulaba el consumo, la inversión de capital en la producción y el nivel del tipo de interés. Keynes y sus partidarios (el inglés Beveridge, los norteamericanos Hansen, Chase y otros), se manifestaron como apologistas del capitalismo monopolista de Estado. Los keynesianos creían que para aumentar la producción y el empleo de los obreros hay que asegurar altas ganancias y elevar el consumo no productivo de los capitalistas. Al mismo tiempo, propugnan para que el Estado capitalista utilizara a los desocupados en obras públicas, que contribuyeran a que se incorporará la fuerza de trabajo adicional y que aumentará la demanda de artículos de consumo. La idea de Keynes sobre la organización de trabajos públicos obligatorios encontró su aplicación práctica más completa en la Alemania hitleriana.

²⁴ *Ibidem*, p. 34.

32

²⁵ Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. Historia de la Teoría Económica y de su Método, op. cit., p. 549.

Así pues en materia de política, las ideas keynesianas sobre finanzas compensadoras se convirtieron en la ortodoxia económica reinante, y en los años siguientes a la depresión siguieron penetrando la política del gobierno. Keynes dejó un legado, que consistió en el interés por la orientación hacia un restablecimiento de la teoría macroeconómica y en consecuencia en la política que se interesa dentro y fuera por el desarrollo de la economía. Con Keynes, también surgió el interés por el monetarismo, el cual se convirtió en la contraparte del pensamiento keynesiano.

1.5 Monetarismo

El dinero no constituyó un elemento central en la argumentación de los clásicos, pero si generó debates en torno a él, ello dio lugar a los planteamientos de la escuela monetarista y a la bancaria, aunque el principal interés se dirigió a las instituciones que influían en la oferta del dinero. Los factores que generaban la riqueza real se relacionaban con la frugalidad y la productividad. Lo que determinaba los precios era el stock monetario, pero dicha magnitud no tenía que ver con la riqueza o con los precios relativos. En esta época las naciones estaban a favor del patrón oro o de un patrón metálico, los cuales eran considerados autorreguladores. Los fenómenos inflacionarios fueron atribuidos a guerras y a otros desastres, lo que en muchas ocasiones llevó a las naciones o bien a dejar el patrón oro o bien se inclinaron por imprimir billetes. Lo anterior explica que en la economía clásica la teoría del valor determinada por las fuerzas reales se separó de la teoría monetaria.

Posteriormente, los autores neoclásicos tales como: Irving Fisher, Knut Wicksell y A. C. Pigou, equipararon la teoría monetaria agregada con la teoría del valor. Elementos como la transmisión del dinero a los precios, la velocidad de la circulación, la demanda del dinero, el papel y el interés en las expansiones y contracciones fueron asuntos de análisis de estos autores. En contraste en los años treinta se desarrolló la macroeconomía que abordó los problemas de desempleo masivo, la depresión y el malestar económico general. En este contexto del pensamiento keynesiano, el dinero importaba poco o nada. La falta de fe sobre la política monetaria como un mecanismo equilibrador y estabilizador de la macroeconomía se mantendría hasta la década de los años sesenta.

En este marco las políticas keynesianas de gasto con déficit fueron seguidas durante los periodos de recesión, mientras que los presupuestos equilibrados durante los periodos de inflación han sido raros e impopulares dentro de la clase política. En otras palabras la formula keynesiana condujo de una economía a prueba de deflación y depresión a una economía con inflación. Acontecimientos como la guerra de Vietnam en los Estados Unidos de América, financiada con déficit originó grandes tasas de crecimiento del stock monetario, dicho incremento acarreó graves problemas de inflación. Estos acontecimientos confrontaron a la economía keynesiana con la economía monetarista, que no era otra cosa que la teoría cuantitativa neoclásica.

A pesar de la falta de unanimidad en la concepción de la teoría cuantitativa en la escuela neoclásica, la argumentación giró en torno a una relación más o menos directa entre el dinero y los precios, ninguno de los autores le asignó un papel preponderante al interés. La teoría cuantitativa no era mecánica, ya que los aumentos de dinero fueron vistos como algo que influía en la demanda y elevaba los precios, pero en ello no se apreció el proceso de ajuste en la transición hacia un nuevo equilibrio, ni se analizaron las condiciones de estabilidad en los nuevos equilibrios que seguían a las perturbaciones monetarias. Este vacío fue llenado por Irving Fisher y Knut Wicksell.

Irving Fisher dedujo un marco matemático para expresar las conclusiones de la teoría cuantitativa. Asimismo, identificó la relación entre el aumento de la cantidad de dinero y el subsiguiente aumento de precios. Este vínculo perdido, que asegura la estabilidad del equilibrio monetario, es el efecto de los saldos reales. El paso siguiente hacia la teoría monetarista y con base en el marco walrasiano lo dio Knut Wicksell, quien se opuso a las formulaciones cuasi mecánicas como las de Fisher. Wicksell afirmó que los precios vienen determinados por la renta, es decir que el dinero opera a través de la renta para determinar el nivel agregado de precios y utilizó el análisis de dos tipos para destacar el papel jugado por el tipo de interés en la teoría monetaria. En su reformulación, Wicksell consiguió la integración de la teoría monetaria con la teoría del valor al construir un marco de demanda y oferta agregadas para investigar las variaciones de los precios.

A principios de los años de 1960, aparece el economista de Chicago, Milton Friedman, el cual desarrolló una nueva versión del dinero, en una forma funcional mediante una ecuación en la que la demanda de dinero se consideraba una función de la renta permanente, de la proporción entre la riqueza humana

34

y no humana, del tipo de interés nominal, de las variaciones esperadas de la tasa de la variación del nivel de precios, del nivel de precios real y de la función de preferencias por el dinero frente a otros bienes. La reformulación de Friedman es esencialmente una teoría de la demanda del dinero, no de los precios como lo era la antigua versión cuantitativa.

La escuela monetarista se ha presentado en el ámbito de la política como una explicación a los problemas de inflación y desempleo que aquejan a las economías modernas, en este sentido se le ha contrastado con el keynesianismo, particularmente en el manejo de las variables macroeconómicas que son determinantes en la conducción de una economía sana.

1.6 La economía institucionalista americana

El desarrollo de la economía en Norteamérica estuvo siempre impregnado de un eclecticismo, así como de un fuerte pragmatismo, lo que trajo como consecuencia que el análisis clásico y neoclásico de la economía no tuviera el relieve que tuvo entre los economistas ingleses. Los teóricos americanos trasformaron las ideas teóricas clásicas en sus mentes para acomodarlas a la realidad de los Estados Unidos, en un ambiente intelectual un tanto independiente, aún así la corriente historicista tuvo una aceptación más amplia, incluso los cultivadores del enfoque declararon que "un espíritu más humano y genial ha ocupado el puesto de la vieja sequedad y dureza que en otra época apartó a tantas, entre las mejores mentes, del estudio de la economía". ²⁶ En este contexto se dieron las ideas de Thorstein Bunde Veblen (1857-1829). ²⁷

Veblen se convirtió en el crítico económico y social más visible de esta época, enjuiciaba los problemas de las instituciones sociales entonces existentes y criticaba el análisis económico clásico y neoclásico. Su visión de la naturaleza humana contrastaba con las concepciones racionalistas y utilitaristas de los economistas ingleses. Veblen se vio influenciado por el pensamiento de Spencer y de Darwin, en particular lo referente al cambio evolutivo, biológico y social.

²⁷ Vid, Veblen, Thorstein. *Teoría de la Clase Ociosa*. 3ª reimpresión, México, FCE, 2005.

36

La economía clásica consideraba que los seres humanos eran calculadores racionales de placeres y dolores, y la mano invisible o ley natural los mantenía en su camino y promovían el mayor bien para el mayor número en la sociedad. Veblen rechazó esta creencia considerándola superficial y opinaba que los humanos son criaturas significativamente más complejas dirigidas por instintos particulares, con comportamiento y hábitos instintivos. Las personas no son calculadores instantáneos de placeres y dolores, sino seres curiosos que dan con nuevas maneras de hacer las cosas. Consideraba que las circunstancias materiales que rodean a los humanos constituyen el factor más significativo en sus percepciones respecto del mundo.

Veblen planteó una cosmovisión como fundamento del individuo y la sociedad, que descansaba sobre circunstancias materiales concretas y por tanto tecnológicas, y en éstas se mueven los humanos, lo que da origen a relaciones de propiedad, de religión, de filosofía en un sistema político legal. Esta cosmovisión tiene como premisa las condiciones materiales de cualquier época. En este sentido las instituciones, definidas como maneras de hacer las cosas, modos de pensar, distribución de recompensas por el trabajo, aparecen para apoyar un conjunto de circunstancias materiales. Según Veblen las personas están indeleblemente sellados con un conjunto de preconcepciones que descansan sobre un determinado sistema tecnológico, así las interacciones que postula Veblen entre instituciones tecnológicas, por una parte, y las instituciones ceremoniales, por otra, constituyen los motivos principales del cambio en su sistema.

La teoría de Veblen sobre el cambio institucional y cultural sigue al darwinismo de la evolución biológica en la que los fines no pueden precisarse con exactitud. De acuerdo con él la evolución biológica humana y la capacidad mental habían sido esencialmente fijas durante miles de años, mientras que la evolución cultural había progresado a un ritmo mucho más rápido, es decir. la huella de la evolución es casi exclusivamente cultural.

Veblen criticó el fundamento filosófico de la ortodoxia económica, con el argumento de que Adam Smith se apoderó de la realidad, adoptando una preconcepción empírica de la ciencia económica, lo que Veblen denominó preconcepción animística, en la que el fundamento último de la realidad es un designio de Dios, un resultado natural teológico y concluye que de esta forma se ve a Adam Smith y a otros economistas clásicos discutiendo un precio

natural o de equilibrio, que cuando se altera, vuelve a su posición de equilibrio a través de un supuesto orden natural.²⁸

"Según Veblen, el utilitarismo de Bentham y Mill sustituyó simplemente el logro de un propósito por el hedonismo (utilidad), como fundamento de legitimidad. La consecuencia fue que la filosofía utilitarista hizo de la economía una ciencia de la riqueza, en la que el individuo es algo inerte, porque la naturaleza y las instituciones humanas están dadas y los valores, por tanto, quedan eliminados. La economía se convirtió, según Veblen, en una disciplina determinista y categórica que atribuía todas las cosas buenas (bueno = normal = correcto), a un sistema competitivo sin ninguna función, estático, aunque benéfico". 29

En síntesis, Veblen argumenta que la visión neoclásica ortodoxa del sistema económico y la superestructura teórica en que estaba sustentada eran estériles y esencialmente inútiles; sin embargo, no avanzó en las razones del por qué el análisis neoclásico no era válido dados sus supuestos. Una dificultad fue su visión simplista de la naturaleza humana, acotada a una concepción de instinto-hábito y de un anticuado concepto de cambio. Veblen basaba su propia teoría en la hipótesis de que los acontecimientos históricos: sociales, económicos y políticos, se determinan por las características de grupo formadas por la suma de comportamientos humanos basados en instintos y hábitos, una visión de cambio darwiniana (evolutiva), no determinista como instrumento apropiado para tratar los fenómenos económicos y sociales.

Veblen desarrolló una ciencia evolutiva de la economía basada en instituciones permanentemente cambiantes e identificaba dos grupos de instituciones: tecnológicas y ceremoniales, las cuales se definen por las características invariables de la naturaleza humana y en los procesos antropológicos e históricos. Veblen pensaba que los instintos humanos eran la raíz de las instituciones humanas e identificó en especial lo que llamó instinto del trabajo

²⁸ Ibidem, p. 484.

²⁹ *Ibidem*, p. 486.

eficaz y curiosidad inútil innata en los humanos como la fuente de las instituciones tecnológicas dinámicas. En su concepción es fundamental el proceso de máquinas (o proceso mecánico) o tecnología, que origina un conjunto de derechos de propiedad de estructuras económicas y sociales, determinados hábitos de pensamiento y así sucesivamente. "El proceso mecánico es la fuerza dinámica de la sociedad, mientras que el conjunto de instituciones ceremoniales que lo acompañan tienden a ser el resultado relativamente estático de un estado dado del proceso mecánico". ³⁰ De acuerdo con Veblen las instituciones tecnológicas y ceremoniales interactúan en un proceso continuo y complejo, formando en el largo plazo las relaciones económicas y sociales.

1.7 Elección pública y regulación

Autores como Adam Smith y Jeremy Bentham consideraron a la economía como una ciencia social en el sentido más amplio. Por ello, el estudio de la economía política se había enfocado en el análisis de las instituciones, la política y la formación de la política. Al paso del tiempo y principalmente durante los siglos XIX y XX, el objeto de estudio de la economía se fue reduciendo gradualmente. Ello motivó que en otras latitudes e instituciones académicas se viera a la economía como una rama de la matemática aplicada, más que una ciencia social. Algunos temas como las instituciones, la política y la formación de la política a pesar de la influencia de Veblen, fueron relegados.

Sin embargo, hubo economistas que mantuvieron el interés en la relación entre la política entendida como comportamiento e instituciones políticas y los motivos de los actores económicos movidos por el propio interés. En la concepción de estos economistas no había nada que pudiera considerarse como estrictamente comportamiento económico, por ejemplo los políticos no pueden ser considerados como legisladores desinteresados y exógenos a los acontecimientos económicos de la sociedad, son vistos como competidores egoístas que maximizan su rendimiento que se refleja en el poder, posición, votos, entre otros, su actuación ocurre bajo ciertas restricciones como la reelección. Así su actuar produce un efecto sobre el sistema económico de

la sociedad, al determinar el rumbo de la política fiscal o de la oferta de la regulación industrial. La génesis sobre estas nociones, en particular sobre la actuación de los políticos endógenos, ha estado presente en la literatura económica de los últimos cincuenta años.³¹

El análisis de la elección pública y regulación pretende dar un nuevo aliento a la economía en el sentido de renovarla como ciencia política y social. Asimismo mostrar que el análisis de los motivos económicos egoístas postulados por los economistas clásicos y neoclásicos se aplican y pueden ampliarse, para analizar al mundo moderno. Con ello la elección pública se ha convertido en una rama de la economía, con diversas variantes, cuyo fin es rescatar a la economía del formalismo matemático y presentarla como una verdadera ciencia social.

1.8 El pensamiento económico y la defensa al sistema de mercado

El pensamiento económico se encuentra signado por el análisis al sistema de mercado, como un mecanismo de asignación de recursos y se ha contrastado en el tiempo con la participación del Estado en espacios en que la ciencia económica había reclamado de total libertad para que los individuos llevaran a cabo sus intercambios. En el cuadro 1, se puede apreciar en forma sintética los principales postulados desde la economía clásica hasta los enfoques más actuales:

Cuadro 1Principios de la teoría económica

Periodo	Autores	Postulados		
Escuela Clásica	Adam Smith, Jeremy Bentham, Thomas Robert Malthus, David Ricardo y John Stuart Mill	 Sistema económico pragmático con armonía natural, que hace que la intervención del Estado sea innecesaria. Visión del individuo como un ser egoísta persigue su propio interés y la persecución del egoísmo mejora el bienestar de la sociedad. Análisis del crecimiento económico, una concepción macroeconómica y desarrollo de la teoría del valor. Desarrollo de la teoría del valor del trabajo, la renta y elementos básicos sobre edinero papel. 		
La Economía Neoclásica	Alfred Marshall y León Walras	 Expresión metodológica con base en el hombre económico, persigue el lucro y su propio beneficio. La economía trata la acción humana mensurable. Incorporación del factor tiempo, en el método de análisis económico. Demostración de que la oferta y la demanda determinen simultáneamente el precio. Introducción al análisis económico de conceptos tales como: economías externas, externalidades, derechos de propiedad y los fallos del mercado. Proceso equilibrador de precios, como el resultado del intercambio en el mercado. 		
La Escuela Austriaca	Karl Menger, Ludwig Edder von Mises y Joseph A. Shumpeter	 El subjetivismo radical. Individualismo metodológico. La acción humana tiene un objeto (teoría de la acción más que de la decisión). Genetivismo causal. Esencialisimo metodológico (esencia de las cosas). 		

Periodo	Autores	Postulados		
Teoría General y Macroeconomía	John Maynard Keynes	 Intervención del estado para reducir el paro forzoso mediante regulación de consumo, inversión de capital en la producción y del nivel del tipo de interés. Intervención del Estado para reducir el paro forzoso mediante regulación de consumo, inversión de capital en la producción y del nivel del tipo de interés. 		
Monetarismo	Irving Fisher, Knut Wicksell, C. Pigou y Milton Friedman	 Reorientación hacia la teoría macroeconómica. Los precios se determinan por el stock monetario. La teoría monetaria agregada se equiparó con la teoría del valor. El análisis consideró la transmisión del dinero a los precios, la velocidad de la circulación, la demanda del dinero el papel y el interés en las expresiones y contracciones. Se definió a esta corriente como la teoría cuantitativa neoclásica. Relación directa entre el dinero y los precios. Integración de la teoría monetaria con la teoría del valor al constituir un marco de demanda y oferta agregados para investigar las variaciones de precios. Contrastan con el keynesianismo en el manejo de variables macroeconómicas que determinan una economía sana. 		
La Economía Institucionalista Americana	Thorstein, Bunde Veblen	 Critica al análisis económico clásico y neoclásico. Visión de la naturaleza humana desde una perspectiva evolutiva, biológica y social. Rechazaba la creencia de que los seres humanos fueran calculadores, racionales para satisfacer placeres y evitar dolores, por considerar dicha argumentación superficial. Visión evolutiva de la economía basada en instituciones. 		

Periodo	Autores	Postulados	
Elección Pública	James M. Buchanan y Gordon Tullock	 Respuesta a la percepción que se tenía de la economía respecto a que era una rama de la matemática aplicada más que una ciencia social. Ampliación de los postulados clásico y neoclásico de la economía a la política. 	

Finaliza

Fuente: elaboración propia con base en el desarrollo del capítulo 2, El Pensamiento Económico.

En el desarrollo de la teoría económica se observa en la mayor parte de los pensadores una defensa ultranza del sistema de mercado. Dicho medio organizacional se define como el espacio cuyo objeto es poner en contacto a compradores y vendedores, para establecer precios de intercambio. Los principios que lo regulan se localizan en forma inmediata en la economía clásica y neoclásica, cuyos autores consideran que este sistema permite a las sociedades niveles de bienestar, impulsados por individuos, que mediante el intercambio buscan maximizar su utilidad.

En forma general, organizaciones de este tipo no están aisladas, sino que se vinculan a otras similares, por ello es incierto la determinación de dónde empieza un mercado y acaba otro, o bien dónde hay uno completo y no solamente partes de él. En este sentido, se habla de mercados de barrio, de una ciudad, regionales, nacionales, internacionales, de mercados al menudeo y al por mayor, o bien de productos o de factores productivos.³²

Es común identificar al mercado como un lugar físico donde se encuentran vendedores y compradores: una plaza, un local cubierto. A veces no existe tal lugar y vendedores y compradores se encuentran a distancias con los más variados medios de comunicación. Algunos mercados son muy formales y existe un amplio margen con variaciones de otros menos o nada formales. Algunos permiten el libre ingreso de cualquiera que se presente como vendedor o comprador; unos más tienen reglas de admisión más o menos severas; otros en cambio no admiten más que un sólo comprador o vendedor.

⁴²

³² Ricossa, Sergio. Diccionario de Economía. México, Siglo XXI, 1990, p. 377.

Una economía de mercado es aquella en que los individuos y las empresas privadas toman las principales decisiones, relacionadas con la producción y el consumo. Un sistema de precios de mercados, de beneficios y pérdidas, de incentivos y premios determina el qué, el cómo y el para quién. Las empresas producen las mercancías que generan los mayores beneficios (el qué); mediante las técnicas de producción menos costosas se da el cómo y el consumo depende de la decisión de los individuos sobre la forma en que deben gastar sus ingresos (el para quién). ³³

Una economía de mercado es un complicado mecanismo que coordina a los individuos a las actividades y a las empresas por medio de un sistema de precios.

En el mercado se establece un sistema de comunicación que conecta las actividades de millones de personas diferentes con la intervención de múltiples variables y relaciones desconocidas que están fuera del alcance, incluso, de las computadoras más rápidas que existen en la actualidad. Nadie ha diseñado el mercado y sin embargo, dicen los economistas, funciona notablemente bien. En una economía de mercado no existe ningún individuo u organización responsable de la producción, el consumo, la distribución y la fijación de los precios, es decir, es un mecanismo que se autorregula.³⁴

Las ideas sobre el funcionamiento del mecanismo de mercado han inspirado a casi todo el pensamiento moderno, sin embargo, tras dos siglos de experiencia y de reflexión, se reconoce el alcance y limitaciones de esa doctrina. Se sabe que el mercado a veces falla y que no siempre produce el resultado más eficiente.

Entre las fallas del mercado se encuentran los monopolios, los oligopolios y otros tipos de competencia imperfecta. Otras fallas de la mano invisible se producen cuando hay efectos-difusión y externalidades fuera del mercado: externalidades positivas como los descubrimientos científicos y efectos difusión-negativos como la contaminación. Existe otro cuestionamiento relativo a la distribución de la renta, la cual puede ser política o éticamente inaceptable.

⁴³

³³ Samuelson, Paul y Nordhaus, William. *Economia*. 15a edición, México, Mc Graw Hill, 1996, p. 7.

Se dice que cuando existe cualquiera de estos elementos la doctrina de la mano invisible es un fracaso y es posible que el Estado quiera intervenir para repararla.

La literatura crítica sobre el mercado y sus fallas es bastante extensa. En estas obras se enumeran los defectos y problemas que no resuelve bien el mercado, y se razona sobre la necesidad de que el Estado intervenga para corregirlos o para regular su funcionamiento y evitar o suavizar algunas de sus fallas y lagunas.

Otras críticas tuvieron una orientación mucho más radical: demostrar que el sistema capitalista, basado en el libre mercado, funcionaba inadecuadamente porque no atendía las auténticas necesidades y objetivos sociales. La consecuencia de estas críticas buscaba argumentar la necesidad de sustituir dicho sistema por otro. En un tiempo fue el socialismo o bien un sistema de decisiones centralizadas o una cierta combinación de planificación central y de mercado.

capítulo La génesis y desarrollo de la burocracia

Este apartado está enfocado a revisar el estudio de la burocracia surgida con el Estado moderno. Y aunque la literatura reconoce que las burocracias han existido desde la antigüedad, en civilizaciones como las de la China y de la India,³⁵ en este capítulo se recorrerá su evolución a partir del feudalismo y del desarrollo del sistema capitalista.

La burocracia sigue siendo un tema actual de análisis, que se refiere en general al desempeño que tienen los Estados actuales, para producir una serie de bienes y servicios. La burocracia se concibe como la estructura administrativa de dichos Estados, es la encargada de gestionar o de producir los productos que la sociedad espera le sean proporcionados a cambio de los impuestos que le impone el imperio de la Ley. En este sentido, los aportes teóricos han propuesto un mayor control sobre su papel, de forma tal que su trabajo sea para la sociedad, al mismo tiempo, se han generado métodos para eficientizar las actividades que desarrolla la burocracia para cumplir con los fines señalados.

³⁵ Jacoby, Henry. La burocratización del mundo. México, Siglo XXI, 1972, p. 1.

Ahora bien, a través del tiempo se han desarrollado ciertas interpretaciones que explican las razones y el papel que la burocracia capitalista ha desarrollado como parte de la evolución del mismo Estado. Reconocer el origen de esos supuestos, lleva al conocimiento del progreso que ha sufrido el término, hasta convertirse en un planteamiento consistente, desde el punto de vista de expositores como: Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Carlos Marx, Max Weber y Robert Michels.³⁶

En los años recientes se han llevado a cabo estudios de la burocracia desde la perspectiva política, sociológica y económica. En unos y en otros se ha enfatizado su comportamiento y la función que desempeña, al mismo tiempo que se ha generado una preocupación en torno a ejercer un control sobre su actividad y el poder que detenta en representación del Estado. Con la finalidad de comprender el desarrollo teórico del fenómeno burocrático, se definieron tres secciones, la primera trata de los antecedentes históricos de surgimiento de la burocracia, el segundo aborda los planteamientos que estructuraron Hegel y Marx, y una tercera en el que se plantea la propuesta de Robert Michels y Max Weber.

2.1 Antecedentes históricos sobre la burocracia

La tarea de abordar cualquier fenómeno de la realidad actual, nos plantea el reto de revisar una gran cantidad de información, debido principalmente a la producción de la información globalizada a través de Internet. Por ello, a fin de acotar los antecedentes en torno a la burocracia nos limitaremos al análisis de su desarrollo en el contexto europeo, sin dejar de reconocer que la burocracia no es un invento que se haya generado en ese continente.³⁷ Por ello se puede decir que:

"La burocracia ha existido siempre allí donde ha habido tareas que solucionar, de manera centralizada, para grandes grupos de hombres y en un gran espacio".³⁸

La burocracia gubernamental es una institución que posiblemente se originó hace dos mil años. Desde entonces se dice que los chinos, egipcios e hindúes contaban con burocracias altamente desarrolladas, las cuales jugaban un papel político que les permitía cierta autonomía frente a los gobernantes y los estratos sociales más elevados, sin embargo sus pretensiones políticas rara vez estaban orientadas al debilitamiento del sistema.

La burocracia normaba la manera en que debían prestarse los servicios a los distintos grupos sociales, se presentaba como servidora del Estado o de la comunidad, evitando que se le identificara como servidora personal de los gobernantes. Por tal motivo, los gobernantes desconfiaban y trataban de restringirla desarrollando algún control político sobre ella.

La tendencia en las burocracias era de lograr cierta autonomía organizativa y social contra la presión y control de los gobernantes. Las burocracias que lograron cierta autonomía, introdujeron sistemas de reclutamiento basados en el nepotismo: "concibieron sus cargos como prebendas, como propiedad privada y hasta hereditarios, ampliaron el número del personal y de los organismos é incrementaron la ineficiencia y el ritualismo en la práctica administrativa". 39

³⁷ Jacoby, Henry. *La burocratización del mundo*, op. cit. p. 1.

³⁸ Ibidem, pp. 11-12.

³⁹ Zorrilla M. Pedro (et al). La Administración Pública Federal. México, UNAM. 1970, p. 28.

La época de la edad media según Lenin, se caracterizó por: 1) Dominio de la economía natural, 2) Concesión de los medios de producción y de la tierra al productor directo y en particular la fijación del campesino a la tierra, 3) Dependencia personal del campesino al terrateniente (coerción extraeconómica), y 4) Estado extraordinariamente bajo y rutinario de la técnica. 4° Estas características eran el resultado de una sociedad formada por muchas y pequeñas unidades geográficas que mostraron poca disposición para las funciones administrativas. Las actividades de defensa correspondían a cada feudo y la prestación de servicios, que eran muy escasos, los realizaban los servidores personales de los señores feudales; de esta manera la relación que guardaba el personal que realiza estas funciones con los señores feudales era de vasallaje, por lo que realizaban funciones de personal doméstico y público.

En el feudalismo el rey tenía la dirección militar, pero no tenía ejército, carecía de medios para contar con un objetivo estatal. El cobro de impuestos fue un asunto que generó rebeliones, por tanto el rey carecía de recursos para poder aumentar sus propios dominios, estas mismas carencias financieras le impedían contar con funcionarios que pudieran controlar y despedir. La justicia tampoco pudo ser ejercida por el rey, debido a los grandes territorios que debió entregar a los señores feudales. El rey perdió fuerza en la medida de que fue entregando la tierra y el ejercicio del poder a los señores feudales. 41

"El reino, que quería ejercer su propio poder, necesitaba personas que dependiesen únicamente de este poder, personas cuya posición en la sociedad consistiría en el ejercicio de una función a ellas encomendada. Al surgir un círculo de personas así nace la burocracia".⁴²

En los siglos del XVI al XVIII la burocracia tomó un matiz diferente. Fue en esta época donde se originó y consolidó el Estado Absolutista. Las Monarquías Europeas para consolidar sus estados, requirieron de un Gobierno centralizado, aumentaron la prestación de servicios é intervinieron más aún en lo

⁴⁰ Diccionario Marxista de Economía Política. México, Ediciones de Cultura Popular 1979, p. 164.

⁴¹ Jacoby, Henry. La burocratización del mundo, op. cit. p. 14-15.

⁴² Ibidem, p. 18.

económico y social. Como medida de control sobre la burocracia, se buscó que ésta respondiera ante el Rey o la Corona, al mismo tiempo que introdujeron sistemas de reclutamiento y selección, fomentaron su formación y capacitación a través de cursos "como fue el caso de Prusia, que llegó a decretar sistemas de mérito, aunque finalmente degeneraron en sistemas de castas".43

El liberalismo modificó la concepción que se tenia del Rey, éste pasó a ser un servidor del Estado o instrumento de poder público; dejó de ser la persona que encaraba la soberanía nacional. La soberanía nacional la representaba el pueblo, todos eran iguales por lo que cualquiera podía asumir un cargo público, la única diferencia era el mérito. Todo empleado público debía actuar conforme a la Ley que representaba la voluntad nacional. La acción del Estado debía intervenir en la actividad privada y las actividades que desarrollara la burocracia debían ser tan simples que cualquier persona pudiera hacerlas.

Fue durante el siglo XIX que se delinearon tres líneas fundamentales del pensamiento burocrático: el liberalismo, el prusianismo y la corriente marxista. Todas ellas tuvieron en su momento histórico explicaciones sobre el fenómeno burocrático. Con el paso del tiempo se fue extinguiendo su influencia a medida que las circunstancias que dieron origen a la argumentación se fueron modificando. En el caso del liberalismo se debilitó su posición a medida que se transformaron los sistemas políticos e ideológicos en que se apoyaba. El prusianismo se extinguió a medida que se derrumbaba el imperio alemán y la marxista se modificó en forma profunda como consecuencia del triunfo revolucionario de algunos países. Todo ello abonó el campo para el surgimiento en el siglo XX de la teoría clásica de la burocracia. 44

2.2 El concepto de burocracia

Al personal al servicio del Estado se le ha denominado burocracia, así "como administración profesional realizada por un conjunto de personas en régimen de trabajo libre, que tiene, además, la peculiaridad de ser una estructura de dominio reforzado por la titularidad pública del ejercicio del poder de

⁴³ Zorrilla Pedro (et al) op. cit., p. 29.

⁴⁴ Nieto García, Alejandro. El Pensamiento Burocrático, op. cit., p. 404-405.

administrar. En otras palabras: la burocracia es el tipo de poder inherente a las pautas de la organización administrativa formal. La burocracia es la organización formal del poder, que interviene en el proceso político no solo ejecutando sino también participando en la determinación de sentido de las decisiones políticas de fondo".45

La palabra es de origen reciente. El término "bureau" que se utilizó inicialmente para designar la tela que cubría las mesas de los funcionarios franceses durante el siglo XVIII, se enlazó después con un subfijo que significaba reglas de gobierno, probablemente en el curso de las luchas contra el absolutismo que precedieron a la Revolución Francesa. El término probablemente fue por primera vez utilizado por el economista Vincent de Gournay a mediados del siglo XVIII, la palabra burocracia era recurrente en Francia en los últimos decenios del mismo siglo, para indicar con un matiz irónico, e incluso despectivo, la nueva autoridad de los nobles nombrados para cargos públicos representados antes por la aristo-cratie (gobierno de los nobles), ahora se presentaban en calidad de miembros del aparato estatal como burós (gobierno por medio de una oficina).46

Durante el siglo XIX el uso peyorativo del terminó se extendió a diversos países europeos, en donde los críticos liberales de los regímenes absolutistas la emplearon para desacreditar los procedimientos tortuosos, la actitud intolerante y el despótico comportamiento de los funcionarios de los gobiernos autocráticos. Desde entonces, esta significación peyorativa se ha generalizado en el sentido de que cualquier crítica dirigida contra organizaciones complejas incapaces de asignar claramente la responsabilidad, contra las normas rígidas y los procedimientos rutinarios aplicados sin la debida consideración del caso concreto, contra funcionarios torpes o lentitud e incompetencia, contra los directivos conflictivos y la duplicación del esfuerzo o contra la acumulación de cargos y la concentración del control en manos de unos pocos, ha tenido a utilizar este término, sea cual fuere el partido ó creencia política de quien lo haga.⁴⁷

⁵⁰

⁴⁵ Monereo Pérez, José Luis. "Estudio preliminar. La burocracia en el proceso de racionalización de la civilización occidental. Variaciones sobre un tema de Max Weber", en Nieto García, Alejandro. El pensamiento burocrático. España, COMARES S.I. 2002, p. XXXIV.

⁴⁶ Martínez Silva Mario (Coordinador) *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1978, p. 179.
⁴⁷ *Ibidem*, p. 179.

La existencia de complicados aparatos burocráticos se remonta, sin embargo, a muchos siglos antes de que fuera acuñado el término para designar tipos específicos de organización. En sentido estricto, el término burocracia designa el conjunto de las oficinas públicas y de los funcionarios públicos a quienes se les pide la ejecución operativa y el control administrativo, llevados a cabo impersonalmente con base en criterios unitarios y prefijados, a cargo de todos los sujetos que entran en determinadas categorías generales de los actos establecidos o regulados por el poder central de un Estado. Por extensión se llama a menudo burocracia al aparato administrativo a otro tipo de organizaciones como son las empresas privadas, partidos políticos, asociaciones civiles, sindicatos y escuelas; en cuanto parecen poseer algunas de las características distintivas de las oficinas públicas, especialmente la impersonalidad, el recurso exclusivo a la norma escrita, el automatismo de los procedimientos y la resistencia al cambio.⁴⁸

2.3 La burocracia en el pensamiento de Friedrich Hegel y Carlos Marx

La literatura sobre la burocracia no reconoce una teoría construida por Hegel ni por Marx. Lo que hay es una serie de supuestos que permiten acercarnos al fenómeno burocrático desde una perspectiva asociada al papel del Estado. Hegel hace referencia al fenómeno burocrático a partir del poder gubernamental, al cual lo concibe como el conjunto de disposiciones legales y de instituciones existentes que sirven a los fines comunes, en otras palabras se refiere a la administración, la cual la identifica con la burocracia. Sostiene que el interés particular es administrado en las corporaciones, las cuales subordinan sus intereses al Estado, por ello el fin del Estado es el interés general, por tanto la burocracia se presenta como representante del interés general, al sostener el interés del Estado. So

⁴⁸ Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995, p. 81.

⁴⁹ G.W.F, Hegel. Filosofía del derecho, 2ª edición, México, UNAM, 1985, p. 287.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 287-288.

"El espíritu corporativo, que surge en el derecho de las esferas particulares, se transforma al mismo tiempo en el espíritu del Estado, porque en el Estado puede alcanzar sus fines particulares".51

La burocracia en el desarrollo de sus funciones, sacrifica la satisfacción independiente y discrecional de sus fines subjetivos, los cuales los encuentra en el cumplimiento de su deber, este hecho genera un vínculo entre el interés general y particular que constituye la estabilidad interna del Estado. ⁵² Continua Hegel, en este sentido la relación laboral no es una relación contractual, aunque existan los elementos legales para considerarla bajo esta forma, de acuerdo con ello, el empleado presta sus servicios porque para él representa su existencia espiritual y particular y al llevar a cabo sus deberes genera un valor en sí y para sí. ⁵³

Hegel señala que el abuso del poder por parte de las autoridades, puede ser controlado desde arriba por la jerarquía, y cuando ese control sea insuficiente, las corporaciones podrán incidir en los empleados para que cumplan con su deber, lo que significaría controlarla desde abajo.

De acuerdo con Marx el error de Hegel, es haber creído que la burocracia encarnaba el interés general, cuando en realidad la burocracia representaba su propio interés, el cual lo hacía parecer como universal. En este tenor Marx mantiene la idea de que la burocracia es el formalismo, conciencia, voluntad y poder del Estado en corporación, por ello la defensa del interés general que según defiende sólo puede ser el interés particular de la clase en el poder y de la misma burocracia. 54

En la perspectiva marxista el fenómeno burocrático adquiere cuando menos tres características claras. La primera ha consistido en apreciarla como un cuerpo especial en la sociedad, cuya función ha sido el mantenimiento de la estructura establecida y con ello la supervivencia de la clase dominante. Con ello obviamente no se le considera una clase social. Más aún en términos del poder que posee, éste se configura y se limita a partir de las relaciones sociales que produce su función.

⁵¹ *Ibidem*, p. 288.

⁵² *Ibidem*, p. 291.

⁵³ Ibidem, pp. 291-292.

⁵⁴ Marx, Carlos. Crítica de la filosofía del Estado de Hegel. México, Grijalbo, 1968, pp. 58-59.

La segunda característica que comenta la teoría marxista se refiere a la incompetencia que rodea los círculos de la burocracia, así se plantea que los niveles inferiores de la burocracia llevan a cabo el detalle de las operaciones, y con ello, son las que poseen el conocimiento, sin embargo dejan a los niveles superiores las decisiones y las planeación del trabajo. Por tal motivo se desvinculan unos de los otros y muchas de las decisiones tomadas en la cima aunque no sean del todo acordes a la eficiencia y eficacia administrativa se llevan a cabo en congruencia con las decisiones políticas. Finalmente, la teoría marxista no propone una teoría consistente de la burocracia, sólo la desarrolla como una categoría de análisis ante un fenómeno que se vislumbraba podía florecer, principalmente en los partidos políticos, pero que para Marx era un parasito que vivía en el cuerpo de la sociedad y tapaba sus poros vitales. 55

Al no construir una teoría que permitiera explicar los alcances de la burocracia, sus funciones y propósitos, es de suma complicado interpretar este fenómeno desde una perspectiva, que se desarrolló en una sociedad que ha evolucionado a niveles que el propio Hegel y Marx nunca imaginaron.

2.4 La burocracia en Robert Michels

Robert Michels se dio a conocer con su obra "Los Partidos Políticos", en la cual formula la "Ley del Hierro de la Oligarquía", 56 donde explicaba que independientemente de la organización o estructura de que se trate, en ellas el control y poder se ve reducido a un grupo muy pequeño de individuos, que son los que realmente detentan la toma de decisiones y por ello afirmaba que a mayor organización, mayor control, esta idea según Michels era constante y general en toda organización.

Esa clase dirigente conforma, dentro de un sistema democrático, un conjunto de élites. Élite fue el término con que los franceses designaban a los mejores. Así como hoy se refieren a divisiones de ataque o a batallones de asalto,

⁵⁵ Lefort, Claude. "*Qué es la burocracia*", en Oslak, Oscar (comp.). Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Argentina, PAIDOS; 1984, pp. 17-19.

⁵⁶ Michels Robert. Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. 2 Volumenes, Argentina, Amorrortu Editores, 2003.

ellos denominaban formaciones de élite a los regimientos de la guardia real, los selectos o elegidos. Élite dejó de ser una palabra francesa, transformándose en lo que es ahora: el rótulo que designa a quienes, por cualquier razón quizá muy poco valedera— se destacan y se sitúan por encima de los demás.

Los partidos políticos son organizaciones oligárquicas encabezadas por una pequeña élite, donde la democracia no es para el consumo interno, sino un artículo de exportación. Esta ley según Michels funciona para cualquier tipo de organización, pero especialmente para los partidos políticos, lo que nos lleva a la burocracia partidista, la cual guarda las siguientes características:

- 1- En las democracias contemporáneas se hace necesaria la organización compleja debido a lo complicadas que se han vuelto las sociedades modernas.
- 2- Las grandes organizaciones cuentan con una élite que acapara el monopolio del poder. Los partidos políticos tienden a desarrollar una estructura burocrática, es decir, un sistema de organización racional (predecible) organizado jerárquicamente.
- 3- La élite burocrática del partido es capaz de dominar debido a que disponen de recursos para perpetuarse en el poder; esta burocracia acapara y concentra el poder de acuerdo a sus propios intereses. Es decir, el burócrata se identifica completamente con la organización y confunde sus propios intereses con los de ella.⁵⁷

Otro concepto ligado a la élite es el de oligarquía, el cual se define como: un número pequeño de miembros de la sociedad, el cual toma las decisiones de importancia general. La oligarquía se manifieste en una monarquía, en autoridades religiosas, militares, burócratas, tecnócratas o reyes filósofos; en esos sistemas el poder se comparte de manera desigual y unos pocos dominan la vida de otros.

La oligarquía se desarrolla en un partido cuando se manifiesta lo siguiente:

⁵⁴

- 1- Formación de un liderazgo profesional y su estabilización.
- 2- Formación de una burocracia, o sea, de un conjunto de empleados con tareas específicas y remunerados de forma regular.
- 3- Centralización de la autoridad.
- 4- Creciente rigidez ideológica: conservadurismo en el sentido de continuar entregado a ideas y cursos de acción inadaptados a las circunstancias y de volverse intolerante en la confrontación de las tentativas de revisión.
- 5- Creciente diferencia entre los intereses o los puntos de vista de los líderes y de los miembros, así como preponderancia de los intereses de los líderes sobre los demás miembros.
- 6- Elección de nuevos líderes mediante cooptación por parte del liderazgo en funciones.
- 7- Disminución de la posibilidad de que los miembros ordinarios tengan influencia en los procesos de decisión, aun cuando deseen tenerla.
- 8- Paso de una base formada por miembros del partido a una base electoral, y de una base electoral clasista a una base electoral más amplia.

Este concepto nos lleva a diferenciar entre la burocracia estatal y la que se desarrolla en los partidos políticos, esta última propicia la aparición de una pequeña oligarquía que toma las decisiones y que se perpetúa en el poder. No así la burocracia estatal, la cual su puesto depende de que el partido político al cual es afín gane las elecciones, para contar con una posición en la estructura administrativa del gobierno.

2.5 La teoría weberiana de la burocracia

La conceptualización sobre el fenómeno de la burocracia sufrió un considerable cambio en el siglo XX, con la propuesta de Max Weber y sus seguidores. La escuela weberiana logró evolucionar hasta constituir la teoría clásica de la burocracia. El planteamiento de Weber tiene como sustento la definición de tres tipos ideales de dominación, cuyo fundamento de legitimidad seria:

- "1- De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).
- 2- De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos, y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).
- 3- De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo, o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada autoridad carismática)".⁵⁸

Weber considera que el tipo más puro de dominación legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático, Sólo el dirigente de la asociación posee su posición de imperio por apropiación, elección o por designación de su predecesor. Pero sus facultades de mando son también "competencias" legales. La totalidad del cuadro administrativo se compone, en el tipo más puro de funcionarios individuales. De acuerdo con ello, las características que guarda el modelo serían:

- 1- "Personas libres; se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo.
- 2- En jerarquía administrativa rigurosa.
- 3- Con competencias rigurosamente fijadas.
- 4- En virtud de un contrato, o sea (en principio) sobre la base de libre selección.
- 5- Calificación profesional que fundamenta su nombramiento — en el caso más racional: por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su preparación.

- 6- Son retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión las más de las veces, son revocables siempre a instancia del propio funcionario y en ciertas circunstancias (particularmente en los establecimientos privados) pueden también ser revocados por parte del que manda; su retribución está graduada primeramente en relación con el rango jerárquico, luego según la responsabilidad del cargo y, en general, según el principio del "decoro estamental".
- 7- Ejercen el cargo como su única o principal profesión.
- 8- Tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por años de ejercicio, o por servicios o por ambas cosas, según juicio de sus superiores.
- 9- Trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación del cargo.
- 10- Están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa".⁵⁹

Este tipo de organización puede en principio aplicarse a establecimientos económicos caritativos o cualquier otro de carácter público o privado que persigan fines materiales o ideales y asociaciones políticas cada una de las cuales pudiera aproximarse en mayor o menor dimensión al tipo puro propuesto.

"La administración burocrática pura, o sea, la administración burocrática — monocrática, atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercer una dominación en los siguientes sentidos: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados.

⁵⁷

El desarrollo de las formas "modernas" de asociaciones en toda clase de terrenos (estado, iglesia, ejército, partido, explotación económica, asociación de interesados, uniones, fundaciones y cualesquiera otras que pudieran citarse), coincide totalmente con el desarrollo e incremento creciente de la administración burocrática: su aparición es el germen del Estado moderno occidental".60

Weber plantea en este sentido que la forma de denominación burocrática es inherente al surgimiento del Estado moderno, por tanto, la burocracia responde a un nivel de desarrollo social, que no sea había logrado en otros momentos históricos de la humanidad. Con ello pone de relieve la superioridad de la administración burocrática, respecto a otras formas de administración. Esta superioridad se debe a su capacidad técnica y el saber que se adquiere en el manejo de los procesos de carácter financiero, legal, técnico administrativo y de procedimiento para la producción de bienes o servicios, que se generan para los clientes o ciudadanos, dependiendo del contexto en que ésta se desenvuelva. De forma gráfica el modelo weberiano se sintetiza en los siguientes aspectos:

Cuadro 2 Modelo burocrático de Weber



Fuente: elaboración propia con base en Max, Weber. Economía y sociedad, op. cit., p. 173-180.

En la lógica de Weber el tipo ideal de dominación racional legal, presentaba innumerables razones para suponer su superioridad frente a las demás formas de asociación. De acuerdo con ello, comparar los mecanismos burocráticos con otras organizaciones era lo mismo que comparar la producción de la máquina con otros modos no mecánicos de producción. Sin embargo, las organizaciones que en la práctica han tenido similitudes con el modelo de Weber, han generado distorsiones en su funcionamiento y la mayor parte de las veces se han alejado de la propuesta weberiana.

2.6 La burocracia como organización

Las organizaciones tienen características que les permiten ser consideradas como un fenómeno social, con impactos económicos, políticos y sociales para las colectividades. Asimismo, es posible establecer una diferenciación de las organizaciones respecto a otras formas sociales de agrupación colectiva y de individuos.⁶¹

La definición sobre su contenido es necesaria, para contar con un punto de partida y aún más para profundizar en su estudio. Dos serían los elementos torales en torno a la organización, su permanencia en el tiempo y en espacio y los propósitos que le dan sustento en un determinado sistema de intercambio, sea este económico o de otra índole.

Max Weber consideraba que la Burocracia era la forma de organización y administración en la que el poder se concentra en manos de funcionarios con las capacidades técnicas indispensables. En este sentido, la capacidad técnica bajo este análisis es el término más importante, porque las características de la burocracia sugieren que su organización tiende en primer lugar a aislar dichas capacidades de su disolución por influencias externas y de la corrupción interna, y en segundo lugar en agruparlas y en especializarlas para mejorar su uso. La organización funciona según sus principios jerárquicos, en los que hay líneas muy claras de superioridad y subordinación. El puesto de arriba supervisa al de abajo, pero también hay una división de responsabilidades, de tal manera que la oficina superior no se hace cargo del trabajo de la inferior. Weber advierte que las organizaciones realizan continuas actividades con propósitos de una clase específica. Así las organizaciones trascienden las vidas de sus miembros y tienen metas propias, las cuales guían sus actividades como propósitos. Las organizaciones están diseñadas para hacer algo. El enfoque de Weber radica básicamente en los patrones de interacción legítima entre sus miembros organizacionales en tanto que persiguen metas y se involucran en actividades.

La burocratización ofrece sobre todo la posibilidad óptima de llevar el principio de funciones administrativas especializadas conforme a criterios puramente objetivos. Ciertas tareas son asignadas a funcionarios que tienen un

⁶¹ Hall. Ricchard H. Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados. México, Pearson, 1996, p. 29.

conocimiento especializado y que en la práctica constantemente incrementan su destreza. El despacho objetivo de los asuntos significa antes que nada concluir un trabajo según reglas calculables e independientes de las personas.⁶²

El asunto nodal en torno a la organización desde la perspectiva weberiana, sería si el modelo resiste la contrastación empírica o bien si el modelo sería posible en una circunstancia determinada, todo ello con el propósito de contar con una estructura administrativa superior en los términos señalados por Weber.

2.7 Disfunciones de la burocracia

El modelo clásico ha ponderado en el estudio de la burocracia las consecuencias previstas o deseadas de este tipo de organización, es decir, ha enfatizado los resultados positivos y las funciones de la organización burocrática. Sin embargo, las organizaciones burocráticas desarrollan ciertas tensiones internas en sus estructuras, con consecuencias imprevistas o indeseadas que han generado ineficiencia e imperfecciones, las cuales han cuestionado la viabilidad del modelo weberiano.

De ahí que se haya señalado que no existe una organización plenamente racional, ni el formalismo tiene la profundidad descrita por Weber. Por ello, se han identificado las llamadas disfunciones de la burocracia, que han sido a aquellas anomalías e imperfecciones del funcionamiento de la organización burocrática. Para Robert Merton, cada disfunción es el resultado de algún desvío o exageración de las características del modelo burocrático weberiano, las cuales las describe de la siguiente forma:

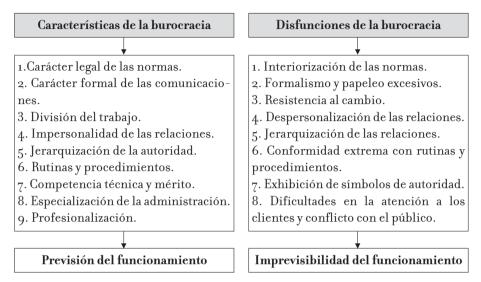
1- "Interiorización de las normas y apego extremo a los reglamentos... El burócrata se vuelve un especialista, no por conocer sus tareas, sino por conocer perfectamente las normas y los reglamentos propios de su cargo o función. Los reglamentos dejan de ser medios y pasan a ser los principales objetivos del burócrata.

⁶² Harmon Michael M. y Mayer Richard T. Teoría de la Organización para la Administración Pública; FCE, 2001, pp. 104-105.

- 2 Formulismo y papeleo excesivo.
- 3 Resistencia al cambio.
- 4- Despersonalización de las relaciones. Hace énfasis en los cargos y no en las personas que los ocupan.
- 5- Jerarquización como base del proceso decisorio. Quien toma decisiones en cualquier situación será aquel que posea la más elevada categoría jerárquica, independientemente de su conocimiento sobre el asunto.
- 6- Conformidad extrema con rutinas y procedimientos.
- 7- Exhibición de símbolos de autoridad. Sistema que muestre a todos quiénes tienen el poder.
- 8- Dificultad en la atención a los clientes y conflictos con el público. Los clientes son atendidos de manera estandarizada, de acuerdo con los reglamentos y rutinas internos, lo cual hace que los clientes se enojen ante la poca atención que se les presta y la descortesía con que se les trata cuando exponen sus problemas particulares y personales". 63

Las causas de las disfunciones de la burocracia se han originado por el hecho de que no toma en cuenta la llamada organización informal —que existe en cualquier tipo de organización— ni se preocupa por la variabilidad humana (diferencias individuales entre las personas), que necesariamente introduce variaciones en el desempeño de las actividades organizacionales, así como el contexto de carácter político que se encuentra en el entorno del cuadro administrativo. En el siguiente esquema podemos apreciar las características y distorsiones de la burocracia:

Cuadro 3Características y disfunciones de la burocracia



Fuente: Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. 5ª edición, Colombia, 1999, p. 472.

El esquema permite visualizar las virtudes de la burocracia, así como los problemas que se originan en un modelo que por definición es demasiado rígido. En este sentido, al contrastar el modelo con lo que han sido las burocracias en el contexto mundial, éstas se han alejado del idealismo teórico que planteó Max Weber. Todo cuadro administrativo burocrático presenta rasgos de la propuesta weberiana, en algún sentido, al mismo tiempo que se distorsiona en la práctica administrativa que le da la razón de existir.

2.8 El poder en la burocracia

El planteamiento de Weber respecto al dominio que ejerce la burocracia lo lleva a considerarla un fenómeno de poder, que rebasa con mucho el ámbito teórico sociológico y de las organizaciones. La burocracia se convierte en un poder instrumental, que puede ponerse al servicio de diferentes intereses, sean estos políticos o económicos o de cualquier otra índole. La burocracia está al servicio del dominio que dispone de ella, pero es frecuente que termine siendo instrumento de un poder criptoplutocrático, ya que detrás de la

aparente neutralidad de la burocracia, existen fuerzas económicas que de una forma u otra la controlan. La burocracia se vuelve mercenaria al profesiona-lizarse, debido a que no tiene otra forma de ganarse la vida, además de que no son los dueños de los medios de trabajo de que disponen para efectuar sus actividades, las cuales les permiten ejercer el dominio. ⁶⁴ Weber se refiere al poder de dominio de la burocracia de la siguiente forma:

"En el Estado moderno, el verdadero dominio, que no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración, se encuentra necesariamente en manos de la burocracia, tanto militar como civil. Porque también el oficial moderno dirige las batallas desde su despacho". 65

El poder real de la burocracia en el Estado moderno generalmente pertenece a los políticos, los cuales pueden en algún momento separar al burócrata del cargo y quitarle el ejercicio de dicho poder, sin embargo, puede darse el caso en que la burocracia se apropie de ese poder con base en los conocimientos especializados que posee en diversas materias y de esta forma la burocracia puede ejercer el poder real, en sustitución de los políticos.

Asimismo, la racionalidad, eficiencia y demás ventajas de la burocracia traducidas en el poder de dominio que ejerce, ha generado una preocupación constante en el estudio de este fenómeno. La propuesta weberiana considera que las sociedades modernas han desarrollado una burocratización que no es posible revertir y que el intentar quitarle el poder a la burocracia, podría generar la desaparición de la cultura entera en que se asienta. Es decir:

"La continuidad de los numerosos grandes imperios negros y de análogas organizaciones estatales ha sido efímero sobre todo a causa de la ausencia de un aparato burocrático".⁶⁶

⁶⁴ Nieto García, Alejandro. El Pensamiento Burocrático, op. cit., p. 420.

⁶⁵ Max, Weber. Economía y Sociedad, op. cit., p. 1060.

⁶⁶ Ibidem, p. 727.

En esta perspectiva el análisis de la burocracia ha estado vinculado al capitalismo, de tal forma que Carlos Marx habría pronosticado la desaparición de la burocracia con la llegada del socialismo y suponía una adecuada administración autonómica que podría prestar los servicios de forma tan eficaz como la burocracia. Sin embargo, Weber no compartía esta opinión y afirmó la supervivencia burocrática, él no otorgaba ninguna confianza a la administración autonómica, la cual consideraba comparativamente inferior a la burocracia e inviable para las grandes organizaciones. ⁶⁷

Los planteamientos anteriores generaron una preocupación constante por limitar el poder de la burocracia, ya desde entonces Weber creía que sería posible limitarla mediante la introducción del sufragio universal, para combatir los monopolios estatamentales, la introducción del parlamentarismo, para combatir tanto a los políticos profesionales como a los monopolios del saber y la confirmación plebiscitaria de los líderes, para romper el monopolio de los partidos. 68

Los posibles remedios propuestos por Weber, para limitar el poder de la burocracia no han funcionado en los contextos donde prevalecen las grandes burocracias, sin embargo no se debe dejar de reconocer la preocupación en el pensamiento weberiano, por lograr un equilibrio entre la política y la administración.

2.9 El estado del paradigma weberiano

Nos referiremos en esta sección a las burocracias que se desarrollan en las organizaciones gubernamentales y que se aproximan al modelo de dominación legal racional planteado por Max Weber. Al respecto habría que reconocer que los cuadros administrativos burocráticos se configuran de acuerdo a su contexto y con un perfil propio, que dificulta las generalizaciones sobre aspectos como es la competencia, la selección, el reclutamiento, la retribución, el desarrollo de una carrera con ascensos y disciplina y vigilancia administrativa, principalmente.

⁶⁵

⁶⁷ Nieto García, Alejandro. El Pensamiento Burocrático, op. cit., p. 422.

⁶⁸ Ibidem, pp. 423-424.

Adicionalmente, toda estructura burocrática enfrenta una serie de presiones constantes de fuerzas externas que obligan al burócrata a seguir normas y propósitos diferentes, a los que persigue la organización; y por otro, el compromiso de los subordinados con las reglas burocráticas tiende a debilitarse gradualmente, al presenciar que los objetivos y las metas para los cuales trabajan se distorsionan al interior de la misma organización.

La capacidad para aceptar que las órdenes y normas son legítimas, en especial cuando contrarían los deseos de la persona, exige un nivel de renuncia que es difícil mantener. Por consiguiente, las organizaciones burocráticas presentan una tendencia a transformarse en la dirección de los intereses de aquellos que se encuentran en la cúspide jerárquica de la organización y que de alguna manera aseguran la lealtad y obediencia de los subordinados por medio de métodos de selección, contratación y permanencia en el cargo, alejados de la racionalidad tan defendida en el modelo clásico.

Finalmente, cabe resaltar que la burocracia, al presentar esta fragilidad inherente a sí misma, necesita constantemente ser protegida contra presiones externas, a fin de poder dirigirla hacia sus objetivos y no hacia otros. De ahí la exigencia de imponer reglas y reglamentos, que ordenen y deban obedecerse para que la organización funcione con eficiencia.

2.10 La crítica al paradigma burocrático (posburocracia)

Una de las críticas de la época actual al modelo clásico weberiano, en el contexto de los Estados Unidos de América, surgió de una experiencia práctica que se gestó en el Estado de Minnesota en los años de 1980, con excelentes resultados. La propuesta y argumentación fue hecha por Michael Barzelay. Esta reforma tuvo como base innovar la gestión gubernamental mediante la transformación de las relaciones entre los diferentes niveles de una organización, para dar vida a un nuevo paradigma. Lo anterior, significaba conciliar nuevos procesos decisorios descentralizados a través de estructuras más flexibles y con tecnologías modernas, con responsabilidad institucional y social de la gestión pública. ⁶⁹

⁶⁹ Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, op. cit., pp. 10-11.

Dicha experiencia arrojó la propuesta de un nuevo paradigma que cuestionaba los atributos probados del modelo weberiano, tales como: la jerarquía, autoridad y centralización de decisiones. En contra parte el nuevo paradigma significaba: transformar las relaciones entre los directivos operativos, así como las prácticas cotidianas de dirección, de presupuesto de compras, de las políticas de información, entre otros. 70

Barzelay se esforzó por encontrar lo atributos fundamentales de lo que se podría denominar responsabilidad democrática de gestión pública, que suponía la existencia de sistemas políticos-administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa. Ello incluiría la rendición de cuentas de los funcionarios hacia la ciudadanía, no solamente hacia el interior del mismo aparato administrativo o hacia representantes políticos, como ocurre generalmente.⁷¹

El nuevo paradigma incorporó conceptos tomados del mundo de las empresas privadas, en particular lo referente a: decisiones interactivas, satisfacción al usuario y cliente interno y externo. Con ello se buscaba transitar de conceptos abstractos a otros mucho más operativos, por ejemplo de interés público a resultados valiosos. La orientación al cliente tenía una especial atención ya que significaba la participación de los usuarios, tanto en producción como en la prestación de los servicios, además de que se les debería informar verazmente de las condiciones y los recursos con los que contaba el gobierno. 72

"Detrás del paradigma posburocrático se encuentra implícita la idea de que atravesando la burocracia es compartir el conocimiento, los recursos, la autoridad y la toma de decisiones".

Barzelay consideraba que los principios expuestos permitían suponer el nacimiento de un nuevo paradigma: el posburocrático. Con ello planteó una serie de postulados que contrastaban a la dependencia burocrática weberiana contra su teoría del servicio al cliente, obviamente en demerito de la primera:

⁷⁰ *Ibidem*, p. 9.

⁷¹ *Ibidem*, p. 12.

⁷² *Ibidem*, p. 15.

- "Una dependencia burocrática se enfoca a sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca a las necesidades y perspectivas de éste.
- Una dependencia burocrática se aboca a las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
- Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
- Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
- Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
- Una dependencia burocrática lucha por ganar terrero. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
- Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
- Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
- Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga a los empleados operativos la autoridad de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor". 73

La propuesta de Barzelay está lejos de ser una teoría que sustituya al paradigma tradicional weberiano. La flexibilidad propuesta para el manejo de la gestión gubernamental, en particular la presupuestal, puede generar una corrupción mayor a la tolerada en el modelo weberiano. Asimismo, reducir el éxito de su paradigma posburocrático a la satisfacción del cliente, a la flexibilidad organizacional, a la fluidez en la comunicación, al mantenimiento de estructuras planas versus estructura jerárquica y a la toma de decisiones compartidas, puede llevar a un desorden mayor por el simple hecho de pulverizar la responsabilidad en las dependencias de gobierno, garantes del proceso de producir bienes y servicios para la ciudadanía.

capítulo Bel origen teórico de la elección pública

El propósito de este capítulo es abordar el origen teórico de la elección pública, bajo el ángulo de los principales elementos que la conforman, así de este modo se aborda el origen del enfoque con los postulados de los diferentes autores que contribuyeron a la conformación de este campo de estudio, así como los principales aspectos metodológicos en los que se sustenta la elección pública. Posteriormente, se analiza la elección pública positiva y normativa que son los dos pilares donde descansa la perspectiva de la elección pública. Se continúa con una visión general del alcance de la elección pública como renovadora del pensamiento económico. En este orden de ideas se revisan los elementos metodológicos que la diferencian de otras variantes analíticas del pensamiento económico. Se finaliza el capítulo con la teoría de juegos y con las diversas orientaciones que ha tomado la elección pública para explicar diversos fenómenos de la realidad social.

Cabe señalar, como se estableció en el capítulo dos y para no perder de vista este propósito, que el análisis de la elección pública pretende dar un nuevo aliento a la economía como ciencia social, y mostrar que los motivos económicos egoístas postulados por los economistas clásicos y neoclásicos se aplican

Juan Carlos Gutiérrez Muñoz

y pueden ampliarse, para analizar al mundo moderno. Por ello la elección pública se ha convertido en una rama de la economía, que pretende rescatar a la economía del formalismo matemático y presentarla como una verdadera ciencia social.

3.1 El origen

Desde los fisiócratas, los economistas se dedicaron a comprender el funcionamiento del mercado. Paralelamente, otros autores ponderaron el papel que desempeña el Estado en la sociedad. En esta línea entre la economía y el mercado surgió uno de los enfoques dominantes en la ciencia política norteamericana especialmente en las tres últimas décadas, nos referimos a la escuela de la elección pública, de la cual pueden señalarse tres líneas embrionarias:

- "a) Las investigaciones ligadas a la economía de bienestar, la microeconomía y la teoría de la hacienda pública, con tres componentes básicos: la posibilidad de agregación colectiva de las preferencias individuales (Black y Arrow); los estudios de los fallos del mercado, especialmente en el terreno de las externalidades (Baumol); y los trabajos sobre el fenómeno de los bienes públicos (Musgrave y Samuelson).
- b) La aplicación de los principios económicos al mundo político en la línea iniciada por Downs, basada parcialmente en aportaciones previas de Hotelling.
- c) Las aportaciones procedentes de campos muy diversos pero que contienen manifestaciones y principios que encajan dentro del ámbito de estudio del public choice, tales como: teoría de juegos (Neumann y Morgerstern); teoría de la organización (H. Simon y Dahl); aplicaciones de la teoría económica del intercambio en la sociología y en la politología (Mitchel); y análisis de las decisiones sobre medidas políticas (Dror, Wildawsky, y Illchmen y Uphoff)".74

A manera de ampliar los antecedentes se puede decir que la elección pública y la teoría del gasto público tienen algunos elementos comunes, los cuales se reflejan en los trabajos de E. Lindahl (1919) y R. Wicksell (1896). La aportación

de Lindahl ha tenido gran influencia en la teoría de los bienes públicos y la de Wicksell sobre la elección pública y la hacienda pública. La perspectiva de Wicksell sobre considerar el ámbito de gobierno como un proceso de intercambio entre los ciudadanos está presente en la obra de Buchanan y Tullock, y en gran parte de la literatura sobre la elección pública de carácter positivo.⁷⁵

En la segunda mitad del Siglo XX, este enfoque volvió a cobrar relevancia como especialidad, con identidad propia y como respuesta a problemas y necesidades sentidas en la teoría económica. Dentro de la literatura que trata de explicar las funciones de bienestar se tiene como antecedente el artículo de A. Bergson de 1938, el cual fue estimulado por el trabajo de Kenneth Arrow, quien introdujo el rigor matemático en este campo. Desde la aparición del libro de Arrow se incrementó el interés por los problemas de agregación de preferencias individuales para maximizar una función de bienestar social o para satisfacer algún conjunto de criterios normativos.⁷⁶

El reconocimiento a la importancia que cobró este subcampo de la economía llevó a Joseph Schumpeter a incluir un apartado sobre la elección pública, en su obra *Capitalismo*, socialismo y democracia (1942). Asimismo uno de los análisis más relevantes fue el que realizó Anthony Downs (1957), en su trabajo: la teoría económica de la democracia, en donde subraya que los políticos eligen su política económica con la finalidad de ser reelegidos. Downs demostró que los partidos políticos tienden a aproximarse al centro del espectro político y planteó la "paradoja de la votación", según la cual es irracional que la gente vote dada la pequeña probabilidad que tiene de influir en el resultado.

"Este espíritu se plasma en el nacimiento de la revista Papers on Non Market Decision-Making, hoy día denominada Public Choice, la creación de la Public Choice Society, y en 1969 bajo la Dirección de James M. Buchanan la fundación del Center for Study of Public Choice en Virginia

⁷⁵ Self, Peter. Government by the market. *The politics o public choice*. Hong Kong, The McMilllan Press LTD, 1993, p. 1.

⁷⁶ Muller, Dennis C. *Public choice III*. United States of America, Cambridge University Press, 2003, p. 2.

Polytechnic Institute and State University. Entre la sociedad, la revista y sobre todo el centro, Virginia se convierte en el epicentro de un profundo movimiento sísmico que amenaza por derribar las barreras artificiales erigidas entre la economía y la política a lo largo de nuestro siglo, abogando cada vez de forma más factible por toda una nueva concepción de las ciencias sociales". 78

Este movimiento amplió sus efectos a numerosas universidades de Norteamérica como la de Chicago, California y Rochester y desbordó su influencia hasta ambientes académicos europeos y japoneses, lo cual se confirmó con la creación de las sociedades de la elección pública en Europa y Japón.

Esta expansión ha sido el resultado del desarrollo que durante los últimos treinta años la elección pública ha logrado y que permite comprender mejor el comportamiento de los gobiernos democráticos representativos, en su faceta de actividad pública, señalando sus costes y sus beneficios, su fallos frente a los del mercado, sus funciones colectivas ineludibles (provisión de bienes públicos) y también las prescindibles, entre otras cuestiones de interés.⁷⁹

"A pesar de las inclinaciones pluridisciplinarias de los fundadores de la elección pública, lo cierto es que su desarrollo consistió, más bien en un enfoque económico sobre las disciplinas sociales. En lo que respecta a la administración pública, la elección pública vino a representar una faceta del trabajo de la economía política con radicales implicaciones para la teoría de la administración pública. Esto se debió a que la mayoría de los economistas que militan en ella comienzan su trabajo con el individuo como la unidad básica del análisis, de modo que el hombre económico fue relevado por el hombre hacedor de decisiones". 800

La mayor parte de la investigación de la elección pública está todavía concentrada en los Estados Unidos de América. Sin embargo, en la última década su

⁷⁸ Buchanan, James M y Tullock, Gordon. El Cálculo del Consenso. España, Planeta-Agostini, 1993, pp. 12-13.

⁷⁹ Cuadrado Roura, Juan. *Política económica., op. cit.*, p. 121.

⁸⁰ Guerrero, Omar. La Nueva Gerencia Pública. México, Fontamara, 2004, pp. 144-145.

influencia se ha expandido a otros países de habla inglesa. Esto ha producido un gran volumen de trabajos, los cuales reflejan alguna diferencia acerca de la propuesta de la Escuela de Virginia de James Buchanan y Gordon Tullock.

Los padres fundadores como Buchanan, Tullock, Olson, William Riquer y Anthony Downs, escribieron trabajos originales, los cuales contribuyeron al avance del cuerpo de teorías justamente con un lenguaje menos técnico. La mayor parte de los escritores americanos se concentraron sobre los ensayos e hipótesis acerca de la emisión específica de políticas del gobierno norteamericano. Mientras que fuera de América, el desarrollo se ha visto influenciado por el crecimiento de la acción racional y los modelos de políticas, los cuales parten del desarrollo de una metodología similar pero que llegan a conclusiones diferentes.⁸¹

3.2. La teoría de la elección pública, una visión general

A mediados de los años sesentas los estudios sobre la elección pública alcanzaron coherencia de pensamiento, tomando cuerpo y conciencia de sus posibilidades revolucionarias en distintos ángulos de las ciencias sociales. Con ello se convirtió en un paradigma dentro de la economía, lo que le permitió empujar sus postulados en el seno de otras disciplinas sociales. 82

Buchanan planteó que la teoría de la elección pública consiste en la aplicación de los instrumentos del análisis de la teoría económica neoclásica al estudio de los fenómenos políticos, entendidos éstos en un sentido amplio, como los fenómenos colectivos. La esencia de esta teoría consiste en aplicar o ampliar el modelo de actuación de *homo economicus* en el mercado (la esfera privada) al campo de la esfera pública, analizando el comportamiento de los individuos en el ámbito político o colectivo. ⁸³

⁷⁶

⁸¹ Self, Peter. Government by the Market, op.cit. pp. 1-2.

⁸² Buchanan, James. "Mejor que Arar", en Buchanan James, M. Economía y Política. Escritos Seleccionados. España, Universitat de Valencia, 1988, pp. 303-316.

En este marco la elección pública se presenta como una perspectiva acerca de la política que surge de una extensión y aplicación de las herramientas y métodos de los economistas a la toma de decisiones públicas o colectivas, en un sentido más operativo describe cómo toman los gobiernos sus decisiones relacionadas con los impuestos, el gasto, la regulación y otras medidas económicas.⁸⁴

"La elección pública puede definirse como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o, simplemente, como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. El objeto de estudio de la elección pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, etcétera". 85

"El análisis de la elección pública es el examen de las decisiones individuales y grupales en la realización de transacciones que, aunque son análogas a las del mercado, no constituyen réplicas de las situaciones de mercado en donde el desenlace de dichas decisiones es un conjunto de precios y de producción". 86

Otros autores definen a la elección pública de forma más sintética, por ejemplo Juan R. Cuadrado estableció que no era fácil situar el entramado original que ha dado lugar la elección pública, la que podría definirse como el estudio económico de la toma de decisiones fuera del mercado (non market decision making).⁸⁷

En este sentido, el término elección pública determina el objeto de estudio de esta disciplina. Elección significa el acto de seleccionar, de elegir una de

⁸⁴ Buchanan, James. "The Public Choice Perspective", en Buchanan James, M. Economía y Política, op. cit. p. 253.

⁸⁵ Muller, Dennis C. Public Choice III, op. cit., p. 1.

⁸⁶ Peacock, Alan. Elección Pública. Una perspectiva Histórica. España, Alianza Editorial, 1995, p. 23.

⁸⁷ Cuadrado Roura, Juan R. Política Económica, op. cit., p.119.

entre varias alternativas mutuamente excluyentes, que se le presentan al sujeto que realiza la acción de elegir. Asimismo, el acto de seleccionar implica la decisión de que se implemente la elección que se adopte.

A su vez, el término pública, hace referencia, por una parte, a la colectividad o a cualquier grupo de individuos organizados socialmente como entes capaces de elegir, de seleccionar, de decidir sobre cuestiones que afectan a los individuos comunitariamente; y por otra, al interés público que refiere las cuestiones que son comunes a los individuos que forman parte de una comunidad o una institución, es decir, que el término se refiere a todo lo que no sea el individuo en el sentido de una persona aislada, esta referencia considera a éste como miembro de cualquier grupo organizado de personas en cualquier esfera de la vida comunitaria, cualquiera que sea el tamaño del grupo, desde el electorado político de un país hasta los miembros de un club privado con un número reducidos de socios y cualquiera que sea la naturaleza de la cuestión sobre la que se decida, desde los asuntos que afectan a toda la comunidad tales como los que se dirimen en unas elecciones políticas generales hasta los que conciernen a los vecinos de una casa, desde las cuestiones políticas de mayor importancia y trascendencia, hasta el reglamento de un club privado que agrupa a los individuos de una comunidad y que tienen una diversión en común.

Las decisiones que los individuos realizan entre diversas alternativas sobre una cuestión pueden ser privadas o públicas. Las privadas son aquellas que sólo conciernen o afectan de forma directa al propio individuo que las realiza. Mientras que una decisión pública, al tomarla el individuo, lo afecta no sólo a él, sino que también a otros individuos, a esto se le conoce como decisiones colectivas. Éstas afectan todas las áreas de la vida de los individuos y son tomadas en el marco de las instituciones en las que aquéllos participan como miembros y a través de las cuales se eligen entre alternativas sobre regulaciones y funcionamiento de las instituciones. Las instituciones tienen como regla para las decisiones colectivas, y para llegar a éstas, un proceso político que hace posible realizar tal decisión. Las normas que regulan el funcionamiento de las instituciones y los procesos políticos tienen un contenido político en el sentido amplio del término. 88

Por tanto, en forma por demás sintética, los elementos de análisis de la elección pública son: el estudio de las decisiones colectivas o públicas, el funcionamiento de las instituciones y los procesos políticos. Su herramienta conceptual para simular la conducta de los individuos ha sido la teoría de los juegos, cuyo ejemplo favorito ha sido el dilema del prisionero.

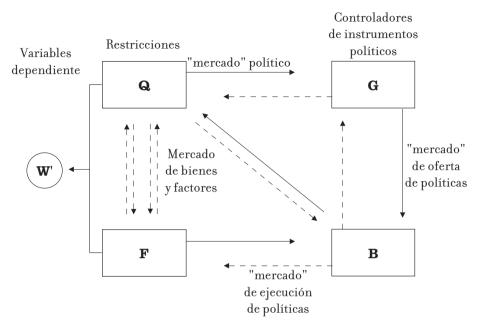
La elección pública distingue tres grupos de agentes o sujetos activos: los ciudadanos en su calidad de votantes y partícipes en los procesos políticos de decisión política; los políticos y los burócratas. Los ciudadanos participan en la selección de representantes y gobernantes de todos los órdenes del Estado y de la administración, en los referéndums sobre determinadas medidas políticas, en los partidos políticos, en los grupos de presión, en las organizaciones profesionales, en los clubes y en todo tipo de organización ciudadana.

Con relación a los políticos, éstos participan como miembros en las instituciones políticas de toma de decisiones (parlamento, gobierno o Poder Ejecutivo) en los distintos órdenes. Los burócratas toman decisiones a través de los órganos de la administración del Estado en todas sus esferas. Obviamente los políticos y los burócratas, como ciudadanos participan en las elecciones políticas y en las instituciones ciudadanas. Por lo que, la teoría de la elección pública estudia primordialmente el comportamiento de estos tres grupos de agentes en las instituciones colectivas de todo tipo y en los procesos políticos que se dan en ellas.

En este sentido, se ha planteado que en la elección pública se pueden identificar tres mercados: el político primario, en el cual los políticos venden políticas a cambio de votos (análisis de los resultados de los diversos sistemas de votación), en segundo lugar está el mercado de la oferta de políticas, en el que los burócratas ofrecen paquetes de medidas alternativas para promover los objetivos políticos de los gobiernos (la burocracia maximiza el tamaño del presupuesto). Por último, se encuentra el mercado de ejecución de políticas, en éste se ven afectados los sujetos como contribuyentes, los receptores de prestaciones sociales o de subsidios a la industria o a la cultura y los oferentes de bienes para el Estado, dicho sistema de mercado triangular se puede apreciar gráficamente en el siguiente esquema. 89

⁸⁹ Peacock, Alan. Elección Pública. Una perspectiva Histórica, op. cit., pp. 23-24.

Cuadro 4 Paradigma de política



W'= Resultado de la política (reflejados en objetivos, ej., tasa de inflación, paro, etc.)

G= Gobierno (maximilizador de votos)

B= Burocracia (¿maximizadora de presupuesto?, ¿maximizadora del presupuesto?)

H= Familias/votantes (maximizadores de utilidad)

F= Empresas (maximizadoras de utilidad)

Fuente: Peacock, Alan. *Elección Pública. Una Perspectiva Histórica*. España, Alianza Editorial, 1995, p. 26.

Por otra parte, los cultivadores de esta disciplina han puesto un énfasis especial en el análisis comparativo de las instituciones, en la adecuación o inadecuación entre las funciones que la sociedad les asigna y los resultados que realmente se obtienen (dada la estructura de las instituciones y los procesos políticos que tienen en ello), así como en las consecuencias e implicaciones económicas de ese funcionamiento.

Buchanan establece un paralelismo entre los mercados de bienes y los mercados políticos, entre la toma de decisiones económicas y políticas. En ambas esferas, los individuos actúan movidos por el interés propio e intentan

maximizarlo, el intercambio entre los sujetos es voluntario y éste exige un sistema legal que defina y proteja los derechos de propiedad e imponga los cumplimientos de los contratos.

En este sentido, la aportación de Buchanan consiste en introducir e integrar tres elementos en una teoría económica de la política: 1) la modelización del individuo que actúa según los supuestos del individualismo metodológico y del homo economicus, sustituyendo el supuesto implícito en la teoría política, de aquél que persigue el bien común o el interés general; 2) la concepción de la actividad política como un intercambio voluntario (cooperativo) entre individuos, con lo que el mecanismo institucional del mercado, permite explicar los resultados que se dan en el mercado político, y 3) el énfasis en las normas que regulan la toma de decisiones a todos los niveles y el subsiguiente desarrollo de un análisis económico de las constituciones.

La teoría de la elección pública recoge numerosos temas englobados en un terreno fronterizo entre las ciencias económicas y la política. Su origen se remonta a la preocupación de la crisis en que se encontraban las ciencias sociales a mediados de los años de 1960. Su conformación se integra de la perspectiva de economistas con la finalidad de aplicarla a la política. De acuerdo a Buchanan la elección pública "en un sentido amplio es una forma diferente de ver el proceso político distinto de la manera de ver que surge desde la óptica de la política como poder.9°

3.3. La metodología de la elección pública

Hacer una revisión a los elementos metodológicos que han puesto a la elección pública, como uno de los paradigmas más relevantes de la economía, tiene el propósito de desmenuzar los aspectos que la han llevado a ocupar ese lugar como uno de los subcampos de la economía más exitosos. De esta forma y sólo para fines analíticos se proponen cuatro aspectos esenciales del enfoque: 1) la utilización de sistemas cerrados, 2) el individualismo metodológico, 3) el criterio del consenso unánime y 4) el énfasis en el intercambio.

⁹⁰ Buchanan, James M. Ensayos sobre la Economía Política. México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 26.

1- Sistemas cerrados. La propuesta metodológica de la elección pública representa un movimiento hacia el uso de la teoría general de sistemas, en particular utilizan los sistemas cerrados. Éstos son considerados aislados del medio circundante, es decir son definidos como sistemas de caso límite, para los cuales el entorno no tiene ningún significado o que sólo lo tiene a través de canales específicos, por ello la teoría de sistemas se ha ocupado más de los sistemas abiertos. 91 Asimismo, los sistemas cerrados tienen ciertas características que los hacen idóneos a los propósitos de la elección pública, por ejemplo la autorreproducción y la autorreferencia basal (encuentro de su unidad sistémica) sólo es posible en los sistemas cerrados. 92 Lo anterior le permite a la elección simular la realidad política y económica en un contexto creado, especialmente para ello.

"El que un sistema...permanezca cerrado se puede entender como control de las propias posibilidades de negación para la producción de los propios elementos. Cada cambio implica un no (aunque indeterminado) y su uso se puede condicionar. Este control conduce a un cálculo recursivo del cálculo, y para este tipo de sistema la realidad no es otra cosa que la reproducción que se realice en estos términos, y así ocurre porque se logra cuando se logra (lo cual incluye tanto errores como equívocos, así como sus correcciones)".93

La mayor parte del análisis sobre los sistemas cerrados ha sido desarrollado en la física, química y en la biología principalmente, y recientemente estas disciplinas han presentado una expansión hacia los sistemas abiertos. Los procesos y fenómenos analizados bajo el modelo de sistemas cerrados han permitido diversas conclusiones, destacan dentro de éstas, el principio de la equifinalidad, que refiere que en cualquier sistema cerrado el estado final está inequivocadamente determinado por las condiciones iniciales, por

⁹¹ Luhmann, Niklas. Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoria General. España. 2ª edición AN-TROPOS-Universidad Iberoamericana-CEJA, 1998, p.31.

⁹² Ibidem, pp. 206 y 396.

⁹³ Ibidem, p. 396.

ejemplo el movimiento de un sistema planetario, donde las posiciones de los planetas en un tiempo "t" están inequívocamente determinadas por sus posiciones, si se alteran las condiciones iniciales o el proceso, el estado final cambiara también.⁹⁴

Otro aspecto relevante es el relativo a la entropía de los sistemas, la cual afirma que en todos los sistemas con procesos irreversibles la entropía tiende aumentar, por tanto el cambio de entropía en sistemas cerrados es siempre positivo, lo que significa algún grado de desorden, asimismo los procesos en los sistemas cerrados sólo pueden ser unidireccionales e irreversibles.⁹⁵

De esta forma los teóricos de la elección pública han considerado su sistema de análisis como un todo en el que coexisten el mercado y la política. Este universo es cerrado debido a que en la economía neoclásica las decisiones políticas o de poder se consideraban exógenos a la actividad económica, mientras que en la elección pública son endógenas, es decir, los individuos racionales maximizadores de utilidad actúan no sólo en el mercado, sino que participan también en el proceso de adopción de decisiones políticas para incrementar su utilidad.

2- El individualismo metodológico. La adopción del individualismo metodológico como método de análisis implica una serie de creencias en torno a los individuos, las cuales consisten en que el individuo es el único que siente placer o disgusto, identifica lo que es bueno o malo para él y por tanto toma decisiones tanto en la esfera privada como en la colectiva o pública. Por tanto no es la sociedad quien elige, sino que las elecciones y decisiones colectivas son el resultado de algún método de agregar las decisiones y preferencias individuales. Por ello a partir de elecciones individuales se pretende explicar los fenómenos de carácter colectivo. 96

La explicación de la elección pública desde la perspectiva del individualismo, en el ámbito de la política, funciona con un esquema en el que los ciudadanos presionan a los legisladores por medio de las elecciones, los legisladores

⁹⁴ Bertalanffy, Ludwig Von. Teoría General de Sistemas. México, FCE, 2006, pp. 67-68.

⁹⁵ Ibidem, p. 69.

⁹⁶ Buchanan James, M. Economía y Política. Escritos Seleccionados, op. cit. p. 33.

influyen sobre los burócratas mediante los presupuestos y la vigilancia, los burócratas afectan a los ciudadanos por medio de los costos y beneficios generados por la aplicación reguladora, y el círculo se cierra cuando los ciudadanos ligan su apoyo electoral a las posiciones de los legisladores acerca de problemas relativos a las agencias. ⁹⁷ Lo anterior genera ciertos supuestos bajo los cuales la conducta económica individual y de grupo se desarrolla:

- a) La conducta está motivada y guiada por el egoísmo y la maximización de los beneficios individuales.
- b) Los individuos eligen y toman decisiones de acuerdo a las fuentes de oportunidades definidas por su restricción presupuestaria o por sus preferencias, pero siempre buscan maximizar sus beneficios.
- c) La intervención del Estado provoca cambios en la conducta de los agentes porque crea incentivos y/o desincentivos en sus decisiones de ahorro, inversión y trabajo (gasto público, impuestos, tarifas, aranceles, etcétera).
- d) La influencia del Estado en la economía no se reduce solamente al manejo de las finanzas públicas (fijando políticas de gasto e ingreso público). Su papel es más amplio y está relacionado con elecciones públicas sobre la provisión de bienes públicos, corrección de externalidades y en general la regulación económica.
- e) Las elecciones de los individuos y los grupos sociales no conciernen sólo al intercambio económico, sino también incluyen a las decisiones que ocurren en el mercado político.⁹⁸

En general, se supone que estas acciones individuales responden al clásico criterio económico de la maximización de la utilidad: los individuos disponen de un conjunto finito de alternativas entre las que elegir y, de manera

⁹⁷ Lynn, B. Naomi y Wildavsky. "Administración Pública". El Estado Actual de la Disciplina. México. FCE, 1999, p. 100.

⁹⁸ Ayala Espino, José. Mercado Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado. México, REFE-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 250-251.

coherente con sus fines, escogen aquella que esperan que les proporcione el mayor grado de satisfacción o utilidad (un concepto que puede ser definido de muchas maneras, pero que siempre responderá a una valoración subjetiva).

Cabe destacar que en la elección pública el problema consiste en cómo transformar las millones de opiniones en una única decisión. Por ello, a diferencia de las elecciones privadas, las públicas son consideradas como indivisibles. Esto significa que esas decisiones son coercitivas en comparación con las privadas.

Los individuos desde su interés personal definido en términos de la esencia humana, buscan maximizar sus utilidades, se mueven por intereses propios y pueden generar sin quererlo resultados que sirvan al interés general, asimismo sus posiciones se distinguen en términos de riqueza y ganancias. De acuerdo con esto se podrían formular cuatro supuestos respecto de la conducta individual:

- a) Los individuos son dotados con un auto interés que no se debe confundir con el egoísmo. Significa que cada individuo tiene preferencias primarias que afectan las decisiones hechas por ellos y que tales preferencias difieren de individuo a individuo.
- b) Los individuos son seres racionales, lo cual les permite jerarquizar entre diferentes alternativas.
- c) Los individuos son propensos a maximizar entre varias alternativas en términos de beneficio, con base en sus propias preferencias.
- d) Los individuos requieren de poseer cierta información, para conocer si el ámbito de su decisión surge en condiciones de certidumbre, incertidumbre o con riesgo.⁹⁹
- 3- El criterio del consenso unánime. Es uno de los aspectos básicos de la elección pública. Dicho criterio se vincula a las reglas de votación que regulan y gobiernan los sistemas políticos de hoy en día. El criterio se hace exten-

⁸⁵

sivo a decisiones que se toman en una reunión de un ayuntamiento, de un referéndum y de una asamblea o comité constituido por los representantes de los ciudadanos. El análisis se centra en la producción de bienes públicos, la forma en que se suministran, el financiamiento que se lleva a cabo por un impuesto específico y una decisión que se efectúa mediante un proceso de votación, que busca el consentimiento unánime de los involucrados, para que dicho bien sea financiado y consumido en términos de la renta que cada individuo aporta.

Los teóricos de la elección pública adoptaron la regla de la unanimidad y la vincularon al teorema de Pareto, con la finalidad de analizar cómo decisiones grupales pueden lograr niveles de eficiencia óptimas. Conforme a esta regla, un cambio jurídico preferido (o sea, un cambio en los derechos y normas relacionadas con políticas específicas) sería adoptado sólo si cuenta con un consenso unánime. En este sentido la eficiencia de Pareto es entendida como aquella situación en la cual se cumple que no es posible beneficiar o más elementos de un sistema sin perjudicar a otros. Se basa en el criterio de utilidad, que significa que si algo genera o produce provecho o comodidad, fruto o interés sin perjudicar a otro, provocará un proceso natural de optimización hasta alcanzar el punto óptimo.

El criterio de consenso unánime implica la exploración de elementos tales como: los costes relativos a las alternativas organizativas que se generan a partir de las decisiones individuales y los pagos compensatorios, dichos aspectos se sitúan en el análisis de la economía de bienestar.

4- El énfasis en el intercambio. En el terreno de la economía se conceptualiza como un sistema que analiza el intercambio de bienes entre los individuos que se mueven en mercados o en espacios similares, con la finalidad de satisfacer necesidades, a ello se le denominó catalaxia. Según Hayek el término más adecuado era *catalaxis*, ya que este término se aproximaba más a los orígenes griegos de la palabra. 100 La catalaxia surge en el seno analítico de la economía y se enfoca en el estudio de los fenómenos del mercado, con ello se adentra en los tipos de intercambio entre los diversos bienes y servicios necesarios para la vida del hombre.

⁸⁶

La catalaxis significa enfatizar en el acuerdo voluntario entre las personas. Por lo que contemplar a la política bajo este aspecto, representa al proceso político en términos del paradigma de intercambios. Según Buchanan, la política como una disciplina académica se encargaría de todo el universo de relaciones no voluntarias surgidas entre personas y que entrañan poder o coerción. De esta manera, prefieren el enfoque de la elección pública ya que el mirador de la política la convertía en un campo de intercambio más complejo.

La catalaxia según Buchanan ha sido una manera de aproximarse a la economía, como un proceso de intercambio comercial o acuerdo contractual. Sin embargo, es enfático al señalar que dicho proceso se desplaza directa e inmediatamente hacia acuerdos de carácter voluntario entre las personas. Es decir, es un escenario ideal en donde nadie tiene poder sobre otro. Mientras que en el terreno de la política las relaciones que surgen no son voluntarias y entrañan poder o coerción. 102

3.4 ¿Es la elección pública una opción para sustituir a la política?

La aparente debilidad de la política y de la administración pública como ciencias sociales se le puede adjudicar a su método de análisis, sin embargo esa ha sido también una constante para el conjunto de las ciencias sociales. Sin embargo, no podemos dejar de lado la discusión sobre el método que utilizan unas y otras para diferenciarse. En un trabajo presentado en años recientes, Sartori hace una valoración de hacia dónde se dirige la ciencia política: afirma que una de las grandes razones que han retrasado el avance de la política como ciencia es la diversificación de conceptos, por ejemplo los economistas han mantenido un conjunto de conceptos de forma mucho más estable (demanda, oferta, equilibrio, precios, entre otros), ello le ha permitido unificar su campo conceptual y de investigación. Para la ciencia política ha ocurrido lo contrario, ya que en su mayor parte los cultivadores han generado variantes

que sólo describen un fenómeno social. El propio Sartori en otra de sus obras encuentra diversas variantes de la democracia, lo cual no necesariamente aplica para todas las sociedades o países.¹⁰³

De acuerdo con este planteamiento, la economía se apega a un criterio (utilidad, maximización de interés, beneficio), mientras que el comportamiento político no lo hace (el hombre político manifiesta una variedad de motivaciones). Asimismo la economía trabaja con números reales (cantidades monetarias), inscritos en el comportamiento de su hombre económico, mientras que los científicos sociales trabajan con valores numéricos asignados y a menudo arbitrarios. Derivado de lo anterior, Sartori consideró que la ciencia política adoptó un modelo inapropiado de ciencia (extraído de las duras, exactas) y ha fracasado en establecer su propia identidad (como ciencia blanda) al no determinar su propia metodología. Por tal motivo se tiene una ciencia deprimente que carece de método lógico y de hecho ignora la lógica pura y simple.

Sartori afirma que la disciplina ha buscado su identidad en ser antiinstitucional y, en el mismo sentido, conductista, ha sido progresivamente tan cuantitativa y estadística como fuera posible; y ha sido dada a privilegiar la vía de la investigación teórica a expensas del nexo entre teoría y práctica esto último se debe a que no ha logrado confrontar la relación entre la teoría y práctica y por tal motivo se formó como una ciencia inútil. El problema de la ciencia política es que es una teoría sin práctica, un conocimiento tullido por una falta de "saber cómo hacerlo". Finalmente Sartori nos dice que la ciencia política "es un gigante que sigue creciendo y tiene los pies de barro". En este planteamiento de revisión de la política como ciencia y de ponderación de la economía, Sartori olvida el propósito humanístico de la política y no revisa los problemas que la propia economía ha acarreado al ser tan matematizada. La misma elección pública se presenta con la finalidad de volverle a la economía el carácter de ciencia social.

En este sentido y aunque el propósito de la elección pública es sustituir a la política, no se sale de los contornos metodológicos de la economía. Ahora bien, se puede decir que la elección pública se presenta como un recurso

¹⁰³ Sartori Giovanni. "¿Hacia dónde va la ciencia política?", en la revista Política y Gobierno, Vol. XI, Núm. 2, II semestre, 2004. pp. 349-354.

metodológico para explicar ciertos fenómenos que la política había explicado anteriormente, sin embargo, también se muestra con una serie de problemas metodológicos, los cuales no ha resuelto y se ha visto rebasada por alternativas dentro de la misma economía como ha sido el neoinstitucionalismo.

3.5 La elección pública positiva y normativa

La elección pública ha desarrollado dos vertientes o corrientes para analizar la adopción de decisiones en contextos distintos del mercado, denominadas: elección pública positiva y la otra elección pública normativa, el método ha sido:

(1) Se realizan los mismos supuestos de conducta que se utilizan en la teoría económica general (se considera al hombre como un ser racional y maximizador de la utilidad), (2) se describe el proceso de revelación de preferencias como análogo al mercado (se entiende que los votantes realizan intercambios, los individuos mediante el voto revelan sus funciones de demandas, los ciudadanos entran y abandonan los clubs) y (3) se hacen las mismas preguntas que son tradicionales en la teoría de precios ¿existen posiciones de equilibrio? ¿son estables?, ¿son eficientes en el sentido de Pareto?, ¿cómo se llega a ellas en realidad?¹ºº4

En realidad es una misma elección pública, lo que sucedió fue que la elección pública positiva se orientó inicialmente a la descripción y funcionamiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales, y una vez aquí evolucionó hacia el análisis de reglas e instituciones que podrían mejorar el funcionamiento del gobierno, ello dio origen a la elección pública normativa. A la fecha se ha mantenido la distinción y características de las dos vertientes.

El análisis de la elección pública positiva retomó el supuesto de la teoría económica, en el cual los individuos dotados de motivos estrictamente egoístas pueden resultar mutuamente beneficiados mediante el intercambio. La modelización, predicción y análisis de la elección pública ha sido mediante el uso de los juegos y lo plantean de la siguiente forma:

"La interacción entre los individuos puede reflejarse mediante ciertos modelos analíticos, bastante sencillos, parecidos a los utilizados en los juegos no cooperativos"..."Se entiende que los supuestos utilizados son los bastante próximos a la realidad como para facilitar la explicación y predicción de ciertas clases de conducta económica". 105

A partir de este planteamiento la elección pública positiva ha estudiado la forma en que los individuos llevan a cabo decisiones mediante procesos de votación. La primera manera es mediante la regla de la unanimidad, en la cual todos los involucrados votan a favor de producir y suministrar un determinado bien público, con ello y de acuerdo a lo que planteaba Wicksell, cada bien público sería financiado por el impuesto correspondiente. Este modelo ha hecho posible alcanzar las fronteras de Pareto.

"La regla de la unanimidad es el único procedimiento de votación que conduce con certeza a combinaciones de contribuciones impositivas y cantidades de bien público que son preferidas en el sentido de Pareto, un rasgo que llevó a Wicksell y más tarde a Buchanan y Tullock a defenderla". 107

Una crítica a la regla de la unanimidad es que al tratar de alcanzar el punto óptimo paretiano, la decisión tarda hasta prolongarse en el tiempo debido a que se enfrentan a grupos grandes y heterogéneos, con ello la pérdida de tiempo podría superar los beneficios que se esperan lograr al conseguir contribuciones

¹⁰⁵ Mueller C. Dennis. *Elección Pública*. España, Alianza Universidad, 1984, p. 18.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 32.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 37.

fiscales en el sentido de Pareto. Otro aspecto a considerar como una desventaja de dicha regla es que los individuos adopten la conducta estratégica que lleve a algunos de los involucrados a obtener ganancias del bien público, a costa de los otros, al adoptar esta conducta el resultado final dependerá de la negociación y de las preferencias que adopten los individuos, con el consiguiente retraso del acuerdo final.

El uso y defensa en torno a la regla de la unanimidad se sustenta en sus propiedades normativas, ya que al introducirlas se argumenta que esta regla impediría que algunos individuos sufrieran la coerción de otros, es decir que la decisión colectiva fuerce a un individuo a pagar por bien público más de lo que ésta le beneficie en conjunto. Este aspecto de acuerdo a Wicksell, Buchanany Tullock, genera un intercambio voluntario y beneficioso entre individuos. 108

La teoría positiva analiza otras formas de toma de decisiones mediante procesos de votación tales como: la mayoría óptima, la mayoría, procesos cíclicos de votación (ocurren cuando la estrategia y preferencias de los individuos producen diversos resultados que generan nuevas votaciones) y comportamiento de individuos que generan decisiones en su propio beneficio. Lo anterior abrió el camino para el desarrollo de la teoría de las votaciones y de la burocracia. Asimismo y debido a que los procesos de votación en la actualidad son métodos para elegir a los gobernantes, la democracia directa y representativa no escapa al análisis de la elección pública. En todos los procedimientos se utilizan los juegos para simular las conductas y buscar las mejores soluciones. La elección pública positiva a pesar de las diversas orientaciones que ha desarrollado tiene los siguientes rasgos comunes:

- 1- Se trata de un conjunto de trabajos que presuponen la mayoría de las veces de forma implícita que en el estudio del comportamiento humano existe siempre la posibilidad de elegir entre alternativas.
- 2- Su carácter predominantemente positivo, en el sentido de tratar de conocer las causas de los hechos más que derivar recomendaciones.

- 3- Su carácter racional, entendido como la idea de que los agentes intervienen en los procesos de decisión y son capaces de ordenar sus preferencias de manera jerárquica.
- 4- Su énfasis en el individualismo como punto de partida: todas las explicaciones, se buscan desde y a partir del individuo, es éste quien realiza siempre la elección.
- 5- Su asunción de que el comportamiento humano es, básicamente, un comportamiento interesado, no existe el altruismo.
- 6- Finalmente, debe destacarse su carácter interdisciplinario. 109

Por su parte la elección pública normativa se ocupa de teoremas relativos a la expresión y materialización de los valores e introduce conceptos relacionados con las nociones de justicia y bienestar, de cara a la consecución de objetivos redistributivos, algo análogo a los desarrollos de la elección pública positiva, cuya base ha sido los referentes de la conducta racional y egoísta del individuo. Asimismo, los valores dentro de la elección pública normativa se representan mediante una función de bienestar social, el enfoque se puede sintetizar de la siguiente forma:

La elección pública normativa "se ha centrado en dos líneas fundamentales: 1) la teoría de justicia de Rawls, con sus ideas de justicia como equidad, la aceptación del principio de maximim y de votación bajo el velo de ignorancia; 2) Se refiere a los estudios de la Constitución como contrato social y como función de bienestar social. En esta perspectiva, los autores de la elección pública han tratado la necesidad de justificar la existencia de un contrato constitucional que tuviera asignado el papel básico de evitar los abusos de poder por parte de los gobernantes, tanto en lo que se refiere a los objetivos últimos de la política económica (libertad, solidaridad, bienestar, etc.), como para los objetivos puramente económicos: crecimiento, estabilidad de precios, pleno empleo, etc".¹¹⁰

Como se ha establecido en este apartado la elección pública normativa utiliza los mismos principios que la elección pública positiva, pero con propósitos diferentes, por ello se encarga de las decisiones que benefician a ciertos individuos pero perjudican a otros, parte de valores colectivamente aceptados y defendidos de la comunidad, busca definir nuevas reglas para incorporarlas a una constitución ideal (posiblemente nueva). Las diferencias y similitudes entre ambas elecciones las podemos observar en el cuadro 5:

Cuadro 5
Comparativo elección pública positiva y normativa

Indicador	Positiva	Normativa
Individuo	Racionalizar y maximizar utilidad	Racionalizar y maximizar utilidad
Decisión análoga al mercado	Procesos políticos	Procesos políticos
Decisiones	Benefician a todos los individuos	Benefician a unos y perjudican a otros
Tipos de decisión	Asignación de recursos	Redistribución de recursos
Valores	Respeta los valores exis- tentes en la comunidad	Intenta incorporar nuevos valores a los ya existentes
Reglas de votación	Respeta las ya existentes Unanimidad; mayoría y representación	Busca definir nuevas reglas, que se han de incorporar a una nueva Constitución
Óptimo de Pareto	En el conjunto de puntos preferidas, se elije uno en el sentido de Pareto	Funciones de bienestar, que incorporan valores

Fuente: elaboración propia, con base en Mueller C. Dennis. Elección pública. España, Alianza Universidad, 1984, pp. 269-276.

3.6 Las orientaciones de la elección pública

La escuela de la elección pública y su novedoso método de análisis para abordar las cuestiones de la política desde un enfoque económico, atrajo la atención de muchos economistas que se dedicaron a cultivar la disciplina. Con ello se ha resaltado que la elección pública ha generado mejoras en el funcionamiento de la vida política, la toma de decisiones políticas más informadas e inteligentes, mayores rendimientos de las estructuras de gobierno y resolución de problemas de coordinación, entre muchos otros. Debido a lo anterior se han abierto programas de investigación bajo este enfoque y se ha incursionado en campos que eran tradicionales a la economía, la política, la filosofía social y la sociología, principalmente.

En este sentido, al hacer un recuento de los campos que ha abarcado la elección pública se pueden precisar los siguientes:

"La teoría de las constituciones, la teoría de las reglas de votación, la teoría de las revoluciones, la teoría de las sociedades de persecución de rentas, la teoría de oferta de los bienes públicos (estrechamente ligada a la teoría de la burocracia), teoría de la revelación de preferencias en el caso de los bienes públicos, la teoría de los clubs y del voto con el pie (estrechamente ligadas a la teoría del federalismo fiscal), la teoría de la financiación de servicios públicos a través de fondos presupuestarios generales, la teoría de las limitaciones constitucionales del poder fiscal del Estado, la teoría de los sindicatos, etcétera. Prácticamente, en cada año de su vigencia, el paradigma de la elección colectiva es aplicado al estudio de nuevos fenómenos sociales, no siempre aportando, es cierto mejores contestaciones a viejos problemas, pero sí, quizás más significativamente, sugiriendo nuevas cuestiones y planteamientos para la explicación y entendimiento de los mismos.111

⁹⁴

Como se puede observar la elección pública tiene un amplio abanico de posibilidades para el análisis de la conducta y de las decisiones en el campo del gobierno y en el ámbito de lo público. En este aspecto vale la pena señalar que aunque el enfoque ha desarrollado diversas orientaciones y aspectos relacionados con el Estado, éste ha sido en su lugar de origen, por ello y a fin de aplicar su metodología en otros contextos se tendría que adaptar su interpretación a la circunstancia histórica de cada gobierno.

3.7 La teoría de juegos

Como se estableció en las páginas anteriores, la elección pública ha utilizado a la teoría de juegos para modelizar y predecir el comportamiento de los individuos. El estudio de los juegos surgió en el seno de la teoría de la decisión. En este sentido la teoría de la decisión se define como el conjunto de teorías matemáticas, lógicas y filosóficas que estudian las decisiones de los individuos racionales, ya sean individuos que actúan aisladamente, en competencia entre ellos o en grupos. Con esta herramienta conceptual la teoría de la decisión desarrolló: la teoría de la utilidad, la teoría de los juegos y la teoría de la elección social. Esta última teoría se le han dado diversas denominaciones y forma parte fundamental de importantes aproximaciones a la filosofía de la ciencia, a la teoría de la racionalidad y a la ética.

Las aplicaciones de la teoría de la decisión abarcan desde las especulaciones abstractas de los filósofos acerca de agentes idealmente racionales hasta los consejos prácticos de los analistas de la decisión formados en estudios empresariales. La investigación en la teoría de la decisión comprende varios campos. Algunos con una marcada inclinación matemática prefieren investigar las consecuencias lógicas de distintas reglas que se aplican a la toma de decisiones o explorar las características matemáticas de las diferentes descripciones del comportamiento racional.¹¹²

Al ampliar su campo, la teoría de la decisión incluyó los casos en que otros individuos juegan un papel activo con relación a los resultados, a estas situaciones

¹¹² Resnik, Michael D. Elecciones. Una Introducción a la Teoría de la Elección. España. Gedisa, 1998, pp. 19-20.

las denominaron juegos, este concepto englobó todo tipo de juego pasando por el ajedrez, juegos de salón, la briesca, la negociación de un tratado, entre otros. Fue en la década de 1940 que John Von Neumann y Oscar Morgestern hicieron contribuciones pioneras a la teoría de juegos como se conocen hoy en día. Ellos plantearon que los problemas característicos en el comportamiento económico eran idénticos a lo que llamaban juegos de estrategia. Cincuenta años después la influencia de este tipo de análisis en la economía fue reconocido con el otorgamiento del premio Nobel de Economía de 1994, a tres continuadores de esta teoría: John Nash, John Harsany y Reinhard Selten.

"Nash introdujo el concepto de equilibrio —que lleva su nombre — más usado en la teoría de juegos. Nash también avanzó en el desarrollo de la teoría de juegos suma cero —en los que se habían concentrado Von Neumann y Morgestern — a juegos de suma no cero, en los que el hecho de que un jugador gane no necesariamente supone que otro pierda. Selten perfeccionó las ideas de Nash para adaptarlas a los llamados juegos dinámicos, en los que el juego se desarrolla a lo largo del tiempo y Harsany lo hizo en la dirección de los juegos con información incompleta, en los que algunos jugadores no conocen con certeza lo que pueden hacer o lo que prefieren otros jugadores". "13

Una definición usual para un juego es que "se refiere al desarrollo de una situación de interacción entre diferentes individuos sujeta a unas reglas específicas y a las que se asocia unos pagos determinados vinculados a sus diferentes posibles resultados", "4 o "cualquier situación gobernada por reglas con un resultado bien definido caracterizado por una interdependencia estratégica". "5 Ahora bien, existen actualmente una gran cantidad de juegos de todo tipo y con un número diverso de participantes, algunos de los elementos básicos en todo juego serían que:

⁹⁶

¹¹³ Fernández Ruiz, Jorge. Teoría de Juegos: Su Aplicación en la Economía. México, El Colegio de México, 2002, pp. 13-14.

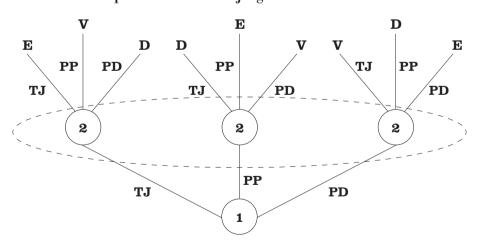
¹¹⁴ Vega Redondo, Fernando. Economía y Juegos. España, Antoni Bosch Editor, 2000, p. 1.

¹¹⁵ Gardner, Roy. Juegos para Empresarios y Economistas. España, Antoni Bosch Editor, 1999. p. 4.

"Todos los juegos tienen dos o más jugadores. Si se trata de un juego de azar habrá al menos tres jugadores, siendo el azar uno de ellos. En segundo lugar, cada juego tiene uno o más movimientos, de manera que cada jugador tiene que realizar una elección por cada movimiento. En tercer lugar, las reglas del juego son las que determinan para cada secuencia de movimientos si produce o no un resultado y, en caso afirmativo, cuál es ese resultado. Cualquier secuencia de movimientos que dé lugar a un resultado recibe el nombre de jugada".¹¹⁶

Su representación gráfica puede ser mediante el método del árbol del juego, que es muy similar a los árboles de decisión, cada movimiento queda representado mediante un nudo del árbol (círculo con un número), que indica a quién le toca elegir en ese momento. Asimismo las elecciones están representadas por las ramas y las recompensas se especifican en las terminaciones de las ramas, como se muestra en el siguiente grafico, respecto al juego piedra, papel, tijeras y dos jugadores:

Cuadro 6 Representación de un juego en forma de árbol



TJ= tijeras, PP= papel, PD= piedra- V= victoria; D= derrota; E=empate Fuente: Resnik, Michael D. Elecciones. Una introducción a la teoría de la elección. España. Gedisa, 1998, p. 206.

¹¹⁶ Ibidem, pp. 204-205.

Esta representación puede explicar gráficamente un juego normal o extensivo, en el primer juego, se supone que los jugadores 1 y 2 actúan simultáneamente o al menos sin saber la elección que toma el otro. En los juegos extensivos los jugadores tienen alguna información acerca de las elecciones de los otros jugadores o incluso en el caso que se ejemplifica pudiera ser que el jugador uno conozca la jugada anticipadamente del jugador dos. Asimismo, en los juegos extensivos se sigue alguna clase de orden.

Otra forma de representar un juego es mediante una matriz, la cual permite registrar los resultados que obtienen los jugadores con determinadas decisiones, como se observa enseguida:

Cuadro 7 Representación de un juego en forma de matriz

		Estrategias de Col		
		TJ	PP	PD
Estrategias de Fil	TJ	E, E	V, D	D, V
	PP	D, V	E, E	V, D
	PD	V, D	D, V	E, E

TJ= tijeras, PP= papel, PD= piedra- V= victoria; D= derrota; E=empate Fuente: Resnik, Michael D. Elecciones. Una introducción a la teoría de la elección. España. Gedisa, 1998, p. 208.

La representación de la gráfica se refiere al juego piedra, papel y tijeras, cada una de las casillas arroja un resultado del juego, las estrategias son cada una de las casillas a elegir. A uno de los jugadores se denominó Fil, que corresponderá a las filas y su resultado se muestra al interior de la matriz, éste será siempre el primer resultado. Al segundo jugador se denominó Col, que corresponde a las columnas y su ganancia se mostrará al interior de cada casilla de la matriz, en segundo lugar. Así por ejemplo en la casilla 1-3, cuando Fil dice TJ (tijeras) y Col dice PD (piedra), la victoria es para Col y la derrota para Fil, de esta forma se puede analizar cada uno de los resultados. Ahora bien cualquier juego con varios movimientos tendrá más estrategias, por tal motivo la tabla o matriz será más grande. A pesar de esta dificultad la mayor parte de las explicaciones teóricas de los juegos se estudian con matrices.

Asimismo, dependiendo del juego, existen algunos factores relevantes que son considerados en la mayor parte de los juegos, tales como: información (completa o incompleta), la estrategia de los jugadores (descripción completa de la forma en que un jugador pretende jugar un juego de principio a fin), número de jugadores, número de movimientos o jugadas que cada jugador puede hacer, límite o no de tiempo, una recompensa o ganancia determinada, entre otros. A partir de lo establecido podemos describir una gran diversidad de juegos, que se han utilizado para ejemplificar su aplicación en varias disciplinas entre ellas la economía y la política.

3.7.1 Los juegos y su aplicación en la elección pública

Existen una gran cantidad de juegos, que se han desarrollado para explicar fenómenos en la economía, los negocios, la biología, la informática, la lógica, la política, la filosofía y la administración pública, entre muchos otros campos. Brevemente podemos enumerar a los más representativos: juegos simétricos y asimétricos, juegos de suma cero y de suma constante, juegos de división equitativa, juegos cooperativos y no cooperativos, juegos simultáneos y secuenciales, juegos de información perfecta y juegos de longitud infinita (superjuegos).¹¹⁷

En esta línea argumentativa la teoría de los juegos ha tenido una especial atracción para los teóricos de la elección pública, porque en el juego los objetivos son claros (ganar o lograr el máximo de puntos). En los juegos las reglas son claras, el problema es encontrar la mejor estrategia para lograr el propósito individual. Los teóricos de la elección pública han establecido que el dilema del prisionero es el que mejor ejemplifica la lógica de los problemas analizados en esta disciplina. 118

¹¹⁷ Vid: Resnik, Michael D. Elecciones. *Una introducción a la Teoría de la Elección*. España. Gedisa, 1998, Fernández Ruiz, Jorge. *Teoría de Juegos: su Aplicación en la Economía*. México, El Colegio de México, 2002, Friedman, James W. *Teorías de Juegos con Aplicaciones a la Economía*. España, Alianza Universidad, 1991, Vega Redondo, Fernando. *Economía y Juegos*. España, Antoni Bosch Editor, 2000, Shubik, Martín. *Teoría de Juegos en las Ciencias Sociales*. *Conceptos y Soluciones*. 1ª reimpresión, México, FCE, 1996, Gardner, Roy. *Juegos para Empresarios y Economistas*. España, Antoni Bosch Editor, 1999, y Gibbons, Robert. *Un Primer Curso a la Teoría de Juegos*. España, Antoni Bosch Editor, 2003.

¹¹⁸ Self, Peter. Government by the Market, op, cit., p. 11.

Por ello, en la siguiente sección se ejemplificarán dos tipos de juegos utilizados en el análisis de la elección pública: el dilema del prisionero y los juegos coordinados. En ambos juegos destacan elementos como: la estrategia dominante, la cooperación, la no cooperación y el equilibrio en cada uno de los resultados del juego. El primer juego tiene un único punto de equilibrio y estrategias dominantes para cada jugador. De ahí que, al contrario de lo que sucede en el conflicto de voluntades, se puede predecir cuál va a ser el resultado. La paradoja es que aunque en la perspectiva de cada jugador las estrategias que él escoja son las únicas alternativas racionales, el resultado es todo menos óptimo, lo cual sugiere que quizás haya una incompatibilidad radical entre la noción de racionalidad individual y de grupo.

El dilema de prisionero. El juego recibe su nombre a partir de una historia de dos prisioneros arrestados por vandalismo, sin la posibilidad de comunicarse entre sí. Como en realidad la policía quiere encerrarlos por un robo cometido días atrás, les propone el siguiente trato en forma separada: 4 años de prisión si confiesan el robo cada uno y 6 años para el que no confiese y cero años para el que confiese, finalmente, un resultado que ambos conocen es que estarían sólo dos años en prisión si no confiesa ninguno de los dos, porque sólo enfrentarían el cargo de vandalismo. Consideremos ahora la representación gráfica del juego:

Cuadro 8
Representación del juego, el dilema del prisionero

	Confiesa	No confiesa
Confiesa	(1) 4,4	(2) 0,6
No confiesa	(3) 6,0	(4) 2,2

Fuente: elaboración propia con base en: Muller, Dennis C. Public choice III, op. cit., p. 10.

Como se observa el mejor resultado para ambos es la celda 4, sin embargo y debido a que la estrategia dominante del juego es confesar, sin arriesgarse a lo que diga el otro, ambos obtienen el peor resultado. En el caso de las celdas 2 y 3, en la cual sólo uno de ellos confiesa, es un resultado poco probable, pero que refleja el equilibrio del juego. Así de esta forma este resultado surge al menos para una ronda del juego, por lo que la cooperación puede emerger como consecuencia de un superjuego.

Así en el siguiente juego, uno de los prisioneros se niega a confesar en la primera repetición y continúa negándose en cada periodo siguiente. Si ambos se han negado siempre a confesar en el pasado, pero si uno de ellos se niega a cooperar, aunque sólo sea una vez, el otro prisionero cambiará ya para siempre a la segura política de confesar. La capacidad de condicionar la elección en el periodo determinado, según las acciones observadas en los periodos anteriores, permite a ambos jugadores conseguir dentro de un equilibrio no cooperativo un resultado normalmente asociado con la cooperación, es decir, con la conveniencia y con los acuerdos vinculantes. En principio, ni siquiera es necesario que formulen planes por adelantado. Si cada uno presume que el otro tendrá el buen sentido de actuar de una forma cuasicooperativa, sus conjeturas serán correctas, se hallarán en un equilibrio y cada uno de ellos recibirá un resultado final favorable.

Lo interesante de los superjuegos es que el conjunto de equilibrios se ve ampliado en comparación con el mero desarrollo de los juegos que lo componen, por lo que el conjunto de los equilibrios no cooperativos de un juego repetido incluirá frecuentemente realizaciones en la frontera de posibilidades de pago que son, en general, imposibles de obtener como resultados de equilibrio en el juego ordinario que está siendo repetido.

3.7.2 Los juegos coordinados¹¹⁹

El otro modelo señalado anteriormente es el de los juegos coordinados, en éstos se amplía la explicación en torno a la estrategia dominante, el equilibrio, así como su utilización en la provisión de bienes públicos. La forma en que se han analizado y comparado los juegos coordinados ha sido mediante el juego del pollo y se ha contrastado con el dilema del prisionero. Se iniciará con la presentación y descripción de un juego mediante una matriz, para posteriormente avanzar en las explicaciones.

Cuadro 9Juego coordinado

G D	Estrategia A	Estrategia B
Estrategia A	1 (a, a)	4 (0,0)
Estrategia B	2 (0,0)	3 (b, b)

Fuente: Muller, Dennis C. Public choice III, op. cit., p. 15.

La tabla anterior describe un juego coordinado en el que los jugadores se determinan uno en la columna y el otro en la fila. Si de inicio ambos jugaran la estrategia A, ambos jugadores reciben un resultado positivo a. Si ellos coordinan la estrategia B, ambos recibirán un resultado positivo b y si ellos fallan en la coordinación ambos recibirán un resultado igual a cero.

Ahora, supóngase que cada jugador conoce todos los resultados del cuadro 9 y deben elegir una estrategia independiente, asimismo cada uno de los jugadores ignora la estrategia que va a elegir el otro jugador ¿Cuál estrategia racional se debería elegir individualmente? Ambos jugadores saben que al otro le gustaría elegir la misma estrategia, pero sin el conocimiento de la elección del otro jugador, hay obviamente una elección no inequívoca que el jugador pueda hacer. Sin embargo, supongamos que b >a, ambos jugadores tendrían una preferencia para coordinar una estrategia B. Entonces la estrategia B se convertiría en el punto a bombardear y ambos podrían estar con la expectativa de elegir esta estrategia.

Que pasaría si b=a, los dos jugadores serían indiferentes entre sí, para coordinarse por la estrategia A o B. Si uno de ellos tuviera el propósito que ellos se coordinaran por la estrategia B, para el otro esto pudiera no tener razón ni objeto, o rechazar incluso el acuerdo que hubiera sido alcanzado. De esta forma la coordinación en los juegos tiene una estabilidad inherente a ellos, que está ausente en muchos otros juegos de dilema social como en el dilema del prisionero.

La estabilidad inherente a un conjunto de estrategias en un óptimo de Pareto pudiera emerger cuando juegos coordinados son repetidos, bajo un margen menos demandado por supuestos comportamientos que son necesarios para sostener el resultado paretiano, ello ocurre en los superjuegos, como el dilema del prisionero. Es asumir con ello, que todos los individuos son

ignorantes de los resultados al combinar diferentes estrategias y de las elecciones que los otros jugadores han hecho en el pasado y de la elección actual de cualquier otro jugador. La única información que un jugador ha tenido es la de su propia estrategia de elección, siendo ésta sobre un número finito de jugadas en un juego y de los resultados recibidos. Por ello obtiene un conocimiento limitado de los jugadores, por tal motivo los jugadores sólo podrán elegir, jugar la estrategia que les ha generado la más alta recompensa en su reciente pasado.

Por ejemplo, supongamos que un jugador sólo puede recordar el resultado de las últimas cinco jugadas del juego, entonces él jugó A tres veces y B dos. Dos de las veces que él jugó A, él obtuvo a, una de las dos veces que él jugó B, él fue recompensado con b. Él optó por incrementar la frecuencia con la que jugaba la estrategia A. Si el otro jugador adopta la misma regla de golpe, los dos jugadores se copiarían la misma estrategia A y permanecerán encerrados en ella, hasta que la estructura del resultado no cambie.

Recientes contribuciones a la teoría de juegos la han evolucionado, al grado de permitirle modelar la acción individual como un aprendizaje adaptativo. Con ello se ha podido analizar que la estrategia individual que desarrolla un jugador en un día, dependería de los resultados del jugador o de los que éste pudiera observar, o de los que hubiera recibido por su experiencia pasada. Estos modelos demuestran como la estrategia coordinada elegida puede emerger en el juego como en el cuadro 8. Estos resultados son de gran significado porque ellos están basados en una distancia más realista de supuestos acerca de las capacidades de los individuos al tomar una acción racional y acerca de las formas en las cuales el aprendizaje toma lugar. Ello muestra como la conveniencia social puede evolucionar para resolver problemas de coordinación sin necesidad del Estado.

Los ejemplos de juegos cooperativos incluirían varios convencionalismos como los relativos a las reglas para conducir un auto, que incluiría: conducir sobre la derecha, pasarse a la izquierda, ceder el paso a los carros que se quieren pasar de un lado para otro, así sucesivamente. Si todos los problemas causados por la interacción social fueran tan simples como la decisión de sobre cuál lado de la calle se debería conducir, bien pudiéramos imaginar que podría ser posible acabar con el Estado. Pero éste no es el caso como se ha demostrado con el juego del dilema del prisionero. Dicho juego es la caracterización más frecuentemente usada en situaciones que dan origen a bienes

públicos. Pero la tecnología para la provisión de bienes públicos pudiera ser tal, que generara otra clase de interacción estratégica. Obsérvese el siguiente ejemplo.

Las propiedades de dos individuos están divididas por un límite. G posee una cabra que ocasionalmente vaga dentro del jardín de D y se come los vegetales y flores. D tiene un perro que algunas veces cruza hacia la propiedad de G y persigue y espanta a la cabra, así que ésta no da leche. La solución a este problema sería la construcción de una cerca que resolvería lo que está pasando.

Cuadro 10 El juego del pollo para la construcción de una cerca

G D	Contribuye para la construcción de una cerca	No contribuye para la construcción de una cerca
Contribuye para la construcción de una cerca	(3, 3)	$\binom{4}{(2,3.5)}$
No contribuye para la construcción de una cerca	2 (3. ₅ , ₂)	3 (1, 1)

Fuente: Muller, Dennis C. Public choice III, op. cit., p. 16.

La tabla anterior describe esta situación. Sin la cerca D y G experimentarían una utilidad de nivel 1. La cerca tendría un costo de \$1,000.00, el cual ambos estarían dispuestos a pagar, si ello fuera necesario para obtener los beneficios de la cerca. Los niveles de utilidad para ambos son más altos con la cerca que sin ella, aún cuando alguno de ellos asumiera el costo solo. Estos supuestos aseguran que los niveles de utilidad son todavía altos si cada uno pagara solamente la mitad de la cerca (celda 1). Al final el mejor resultado, si la cerca es construida para cualquiera de los dos, es que alguno no pague (resultados 3.5 para G y D), respectivamente, en las celdas 2 y 4.

La tabla muestra el denominado juego del pollo. Este difiere del dilema del prisionero en que el resultado en el cual ninguno contribuye (celda 3), es inferior a un resultado en el óptimo de Pareto, en el que ambos contribuyen (celda 1) y éste no es un resultado de equilibrio. Entonces es mejor para cada

uno de los individuos alejarse del resultado, en el cual debe pagar la cerca solo. Cada uno desearía moverse de la celda 2 a la 4, que preferir verse con un resultado como el de la celda 3. Las celdas 2 y 4, ambas dan un equilibrio en el juego y ello son sólo dos opciones. El orden de los resultados en un juego del pollo para el jugador de las columnas sería: 2>1>4>3, mientras que en el dilema del prisionero sería: 2>1>3>4. El intercambio de las dos últimas celdas para ambos jugadores es la causa del cambio en el equilibrio.

En las celdas 4, 1 y 2, la cerca es construida. Esas celdas difieren solamente en quien juega para la construcción de la cerca y en la utilidad del resultado. En la celda 4, G juega el total del costo de \$1,000.00 de la cerca y experimenta una utilidad de nivel 2. En la celda 1, G juega por \$500.00 y recibe una utilidad de nivel 3, mientras que en la celda 2, G no apuesta nada para una utilidad de 3.5. Al bajar el incremento de la utilidad para llegar a una ganancia de \$500.00, no cambia la ganancia, comparada con ir por \$1,000.00 y descender a \$500.00, ello refleja el supuesto de la declinación de la utilidad marginal de la ganancia. Si ambos G y D tienen una disminución de la utilidad marginal de la ganancia, como se asume en la figura del cuadro 9, entonces la solución en la que ellos comparten el costo de la cerca significaría maximizar el bienestar equitativamente. Bajo un supuesto alternativo, podría construirse una cerca más alta y resistente, cuando el costo es repartido y el resultado puede ser de eficiencia contra la repartición del costo mostrado en la solución de la celda 1.

Pero el resultado en la celda 1 no es un equilibrio. Ambos D y G desearían conservar su dinero, si ellos hubieran podido convencer al otro de pagar el total del costo de la cerca. Una forma de hacer esto, es que cada uno de ellos no se comprometiera a construir la cerca y convencer a su vecino que sí hay un compromiso, es decir, la circunstancia de cooperación no sería clara para el que estuviera valorando esta circunstancia, si este fuera el caso del vecino D, piensa que su mejor elección sería entre la celda 2 y 3 y así naturalmente elije la celda 2, en la cual no cooperaría para la construcción de la cerca.

Por otra parte, el juego del pollo es frecuentemente usado para mostrar la interacción entre naciones. Suponiendo que D sea una superpotencia, con inclinaciones a instalar instituciones democráticas y tenemos otra superpotencia C que favorece instituciones comunistas, en un contexto en que ambas favorecen a países que simpatizan con sus orientaciones ideológicas. En este marco se inicia una furiosa guerra civil en un pequeño país S, entre un grupo

que busca instalar un régimen comunista y otro grupo que desea instalar una constitución democrática. Esta situación pudiera tomar fácilmente las características del juego del pollo. Cada superpotencia le gustaría apoyar al grupo que tiene su misma filosofía, es decir, si C estuviera apoyando a un grupo en S, entonces para D es mejor retractarse de apoyar a ese grupo en S, que lidiar el comienzo de una confrontación directa con la otra superpotencia. Para ambos poderes es claramente mejor alejarse o retirarse si una confrontación ocurre.

Dado el juego del pollo la configuración de resultados que cada superpotencia pudiera intentar obtener del otro, es que se retirara por un precompromiso propio de defensa de la democracia (comunismo), en donde quiera que éste fuera una amenaza en el mundo. Cada precompromiso combinado con una reputación para la resistencia, pudiera forzar que la otra superpotencia regresara cada vez que ocurriera un choque entre las fuerzas comunistas y no comunistas en el pequeño país.

El peligro en esta situación, sin embargo, es que ambas superpotencias convirtieran su compromiso en su estrategia, para apoyar a los grupos de su propia ideología y su compromiso de preservar su reputación, los obligará a sostener esta posición. En este caso la confrontación de las superpotencias estaría precipitada por una guerra civil en S.

Como en el dilema del prisionero, para lograr una solución cooperativa en un juego del pollo, sería mediante la repetición de juego hasta que se juegue un superjuego. Si cada jugador reconoce que al jugar mucho tiempo se consigue la cooperación y adoptan la estrategia del superjuego, llevarían a cabo la analogía "donde los dan los toman". Alternativamente las dos superpotencias pueden reconocer el peligro inherente en la no cooperación, o la estrategia del previo compromiso y directamente aprovechar algún otro acuerdo para seguir en una estrategia cooperativa.

Así, aunque la estructura del juego del pollo difiere de la del dilema del prisionero, la solución óptima del juego es similar, requiriendo algún conjunto formal de acuerdos tácitos o de cooperación. Con el incremento del número de jugadores la probabilidad de que un acuerdo formal sea requerido se incrementa. Así, para el juego del pollo como para el dilema del prisionero, la necesidad de instituciones democráticas, para alcanzar las soluciones corporativas eficientes, aumenta con un número mayor de juegos y jugadores.

3.7.3 La cooperación en los juegos

Varios son los elementos que reiteradamente se analizan en los ejemplos que presenta la elección pública, para explicar los supuestos que llevan al individuo a mostrar cierta conducta. Asimismo, pretenden demostrar la superioridad de un sistema de intercambio entre los individuos que funcionaría mejor sin la intervención de agentes extraños, entre ellos el Estado. Destaca dentro del marco de los juegos, conceptos tales como: la estrategia dominante, la solución óptima, el equilibrio, el beneficio, la cooperación y el resultado. Es sin duda la cooperación uno de los problemas teóricos más discutidos en el enfoque de la elección pública.

La discusión en torno a la cooperación adquiere mayor significado, cuando nos referimos a la producción y consumo de bienes públicos, así se dice que:

"Un bien público puro se caracteriza por la existencia de individualidades en su producción o conjunción de oferta, y porque, una vez que ha sido ofrecido a algunos miembros de la comunidad resulta imposible o ineficaz excluir a otros de su consumo... El incumplimiento del principio de exclusión suministra un incentivo para la conducta individualista, no cooperativa". 120

En este sentido, es posible que cuando menos un individuo se vea favorecido por no cooperar, cuando los demás miembros de la comunidad continúan cooperando. Ha sido el dilema del prisionero el puntal en la teoría de juegos y en la elección pública, para explicar la cooperación. En este juego la cooperación surge como resultado de la repetición del mismo y se obtiene a merced del castigo (o amenaza) a la conducta no cooperativa de cualquier jugador. Derivado de lo anterior se dice que las soluciones cooperativas dependen del número de jugadores, del número de rondas y de los beneficios que se obtienen si se juega a favor de la estrategia cooperativa. Por tanto, cuando el número de jugadores es pequeño es más fácil aprender su conducta y predecir si responderán a la estrategia cooperativa. En caso contrario, si el número de jugadores es grande, es poco probable que se advierta cuando uno o varios de

ellos, adoptan la estrategia no cooperativa, debido a que el impacto de su acción sobre los demás es pequeño y por lo mismo no sería advertido (conocido como *free ride*). Por tal motivo:

"Es difícil sostener la cooperación cuando el juego no se repite (o cuando el juego es final), cuando falta información sobre los jugadores o el número de ellos es muy elevado. Estos extremos polares reflejan de hecho contrastes en la vida real". "El problema del dilema del prisionero refleja la naturaleza estática del análisis y el hecho de que es un juego de un solo tiro". 121

"El juego del dilema del prisionero resulta fascinante para los académicos. La paradoja de que las estrategias individualmente racionales conduzcan a resultados colectivamente irracionales parece plantear un reto a la fe fundamental en que los seres humanos racionales pueden alcanzar resultados racionales". 122

Asimismo, el análisis incorpora otros elementos para la discusión como son la intervención del Estado, la posibilidad de imponer ciertas reglas para que se produzcan los bienes y los costos que se generan cuando los jugadores deciden negociar para lograr un resultado.

Para el caso que nos ocupa ilustrar tiene importancia indagar la intervención del Estado y lo que se argumenta en torno a su papel. De esta forma y recurriendo a la posición anárquica, se ha dicho que se puede mantener el orden social sin la intervención del Estado, con base en las creencias y normas de la comunidad, que se llevan a cabo mediante relaciones directas, complejas y recíprocas entre los miembros. En ese contexto se sostiene que el Estado destruye los elementos mismos de la comunidad. Se busca en este marco llegar a una solución cooperativa sin recurrir a una alternativa hobbesiana en la que se imponga un Estado coercitivo que impulse la producción cooperativa.

¹⁰⁸

¹²¹ North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. 3ª reimpresión, México, FCE, 2006, pp. 24-25.

¹²² Ostrom, Elinor. El Gobierno de los Bienes Comunes. México, UNAM-CRIM-FCE, 2000, p. 30.

En contraparte la evidencia muestra que el crecimiento de la economía ha ocurrido en el seno del marco institucional de políticas coercitivas, en particular en países de altos ingresos. Sin embargo, esta facultad coercitiva del Estado, también, se ha manifestado en formas que han impedido el crecimiento económico. 123

Llevar a cabo el intercambio en diversos contextos que además pueden ser complejos, resulta complicado más aún cuando no hay un tercero que obligue al cumplimiento de las reglas. Lo anterior nos lleva a cuestionar los resultados de los juegos y a cuestionar si en verdad la modelización de los comportamientos individuales nos arroja alguna luz sobre los procesos que ocurren en los contextos sociales, así se dice que la teoría de juegos:

"Ilustra los problemas de cooperación y explora las estrategias específicas que alteran los resultados obtenidos por los jugadores. Sin embargo, hay una gran brecha entre el mundo relativamente limpio, preciso y simple de la teoría del juego y la forma compleja, imprecisa y de interpretación a tientas mediante la cual los humanos han estructurado la interacción humana. Además, los modelos teóricos del juego, al igual que los modelos neoclásicos, dan por sentado jugadores que maximizan la riqueza. Sin embargo, como demuestra la literatura experimental, la conducta humana es obviamente más complicada que la que puede englobarse en un supuesto conductual tan simple".124

Por otra parte algunos teóricos no visualizan a la teoría de los juegos como una herramienta que modeliza o predice la conducta de los seres humanos, sino como una sugerencia sobre cómo se deberían comportar. Lo anterior nos lleva a las posiciones del análisis de la elección pública normativa y positiva.

¹²³ North C. Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, op.cit. pp. 26-27.

3.8 La perspectiva de la elección pública

Las diversas vertientes desarrolladas por la elección pública, la han llevado a que muchos estudiosos de las ciencias sociales se sientan atraídos por su propuesta. La modelización del comportamiento individual desarrollada con base en la estructura de los juegos arroja elementos para el análisis del comportamiento humano en diversos ámbitos. En contraparte está la argumentación casi absoluta sobre la complejidad de la realidad y lo difícil de predecirla.

Ahora bien, la elección pública se ha vuelto un tema de análisis obligado en la teoría económica, cuyo propósito ha sido revalorar a su disciplina madre y regresarla a su origen de ciencia social, es decir, alejarla de la matematización que ha sufrido en recientes décadas. Para ello, ha desarrollado un método de estudio que tiene como base los principios de la economía neoclásica y ha abordado aspectos que habían sido analizados tradicionalmente al cobijo de otras ciencias sociales como: la política y la administración pública.

Sin embargo, las vertientes propuestas como estudio de análisis también tienen un fuerte componente matemático, las argumentaciones se sostienen en la teoría de juegos y en modelos que analizan funciones de bienestar social. En este sentido la elección pública no se aleja mucho de la ciencia que le dio origen. En todo caso, podemos suponer que su éxito, se debe a que se encuentra en la lógica del eficientismo económico y dentro del paradigma neoliberal predominante del mundo actual. Otro aspecto relevante del enfoque es que su desarrollo ha ocurrido en el contexto y circunstancia de los Estados Unidos de América, en este sentido existen diferencias que ponen en duda su aplicación para la solución de problemas que ocurren en otros países con niveles de progreso económico, político, social, cultural y administrativo diferentes.

Por otra parte, la elección pública no es un ente que se encuentre aislado. Este enfoque forma parte de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), que está basada con respecto a la sustancia y no al proceso, en la construcción y el asesoramiento específico, más que en la objetividad y las metas, en tratar al público como clientes, en motivar la competitividad entre proveedores de servicio, en la descentralización de la toma de decisiones, en mejorar las técnicas de gestión e introducir indicadores eficientes y técnicas de plan corporativista y en explotar las prácticas gerenciales de recursos humanos privados y los servicios de información. Se ha convertido en una nueva moda, una penetrante Zeitgeist difundida por cuerpos internacionales (tales como la

OCDE) gobiernos nacionales, escuelas de negocios, ejércitos de consultores e institutos de investigación, pero su éxito reside en la propia naturaleza del terreno político que ha penetrado. 125

Cabe destacar respecto al enfoque de la elección pública, que aunque los mismos economistas la definen como una alternativa de la crisis de la misma economía, sus pretensiones van más lejos. Se presenta con sus diversas orientaciones como son la teoría de la burocracia y la teoría de las votaciones, en el ámbito de la ciencia política y de la administración pública, con la finalidad de sustituirlas. Lo anterior, obliga a contrastar la propuesta metodológica de la elección pública, con los problemas teóricos y pragmáticos atendidos por las disciplinas mencionadas.

Ahora bien, uno de los aspectos esenciales de esta orientación ha sido que se encuentra dentro de la corriente neoliberal que propugna por un Estado mínimo y por la sustitución de este enfoque por la administración pública. Ya en 1971, Vincent Ostrom escribió un trabajo titulado "Elección Pública: un Enfoque Diferente del Estudio de la Administración Pública" donde sentó las bases de esta orientación y estableció su carácter distintivo ante la tradición académica de aquélla. 126

El mismo Ostrom, propuso que la elección pública salvara a la administración pública de la crisis de identidad que sufrió a mediados de la década de 1970, para lo cual sugirió un modelo de simplificación administrativa orientado a reducir la complejidad de la administración pública. 127

¹²⁵ Wright, Vincent. "Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública". México, Documentación Administrativa. Publicación Trimestral del INAP, septiembre-diciembre, 1995, p. 30.

¹²⁶ Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México, UAEM – Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 122.

¹²⁷ Citado en Guerrero Omar. La Nueva Gerencia Pública, op. cit, p. 168.

capítulo Burocracia y elección pública

El análisis de la burocracia tiene diversas connotaciones que van desde enfoques macros, que contemplan desde su posición en la sociedad, hasta niveles micros que abarcan las políticas para su reclutamiento y selección. Durante muchos años en los países con un menor grado de desarrollo administrativo, se ha hablado de profesionalizar a las burocracias mediante reformas de carácter administrativo, destaca en este rubro el establecimiento de un servicio civil de carrera que genere una serie de beneficios entre los que destacan: la profesionalización, la seguridad, la estabilidad y la permanencia en el cargo, la igualdad de oportunidades, los ascensos con base en merito, entre otros. Con ello las burocracias caminarían con pasos firmes hacia el modelo ideal propuesto por Weber. Sin embargo, por diversas razones e intentos aislados en muchos de estos países no ha sido posible su implementación.

En la actualidad inclusive los países que lograron un servicio civil moderno caminan en un sentido inverso al que en un principio se orientaron. Lo anterior ha generado nuevas propuestas para el manejo del personal público, que ha llevado a una revisión del paradigma que habían prevalecido hasta entonces, el modelo weberiano.

En este contexto el capítulo tiene el propósito de revisar las características de la burocracia a partir de la propuesta weberiana y contrastarla con la orientación burocrática de la elección pública a partir de autores como: Vicent Ostrom, William Niskanen y Michael Barzelay. Para ello, se inicia con el concepto de burocracia, antecedentes históricos del papel de la burocracia, el modelo clásico que descansa en Weber y se confronta con el llamado paradigma posburocrático. Posteriormente, se analiza la conceptualización de la burocracia desde la perspectiva de la elección pública a través de las posturas de Ostrom y de Niskanen, para finalizar con un contraste entre la teoría y lo que pragmáticamente ha sido la burocracia en los Estados Unidos de América y México.

4.8 El enfoque burocrático en la elección pública

El estudio de la burocracia en la perspectiva de la elección pública se desarrolla en el marco de un gobierno representativo. La intención de esta teoría es mejorar el comportamiento de la burocracia en un entorno en donde un número importante de ciudadanos quisieran ver una expansión del gobierno, particularmente en la atención a la pobreza y a la protección del ambiente. En el otro extremo una parte de la población se encuentra insatisfecha y exasperada por los métodos de la burocracia y por su desempeño.

En la crítica norteamericana la burocracia es un término aplicado a un sistema de gobierno cuya aplicación está completamente en manos de funcionarios y el poder de éstos pone en peligro las libertades de los ciudadanos ordinarios. Las características de tal régimen son una pasión por la rutina en la administración, el sacrificio de la flexibilidad a la rigidez del reglamento, demora en la adopción de decisiones y la resistencia a embarcarse en experimentos innovadores. En casos extremos, los miembros llegan a constituir una casta hereditaria que manipula el gobierno en beneficio propio. 128

La orientación de la elección pública respecto a la burocracia tiene el mismo sentido que tiene en cualquiera de sus otras vertientes. El hombre económico se hace presente al concebir en la burocracia un propósito egoísta y maximizador de sus utilidades. Asimismo, en esta explicación se aplican instrumentos de la teoría económica tales como mercado, monopolios y empresa.

"La literatura económica sobre la burocracia ha trazado algunas veces un regreso a Von Mises (1944) o a Gordon Tullock en su largo ensayo sobre su estancia en el Departamento de Estado de los Estados Unidos Americanos, el cual denominó: las políticas de la burocracia (1965). Sin embargo, la aportación de Mises no es reconocida dentro de los trabajos de la elección pública, mientras que la contribución de Tullock,

se encuentra en la tradición de dicha escuela" "Dos contribuciones surgieron más tarde: hacia Adentro de la Burocracia de Anthony Downs (1967) y Gobierno Representativo y Burocracia de William Niskanen (1971)". 129

Esta vertiente de la elección pública fue cultivada en los años de 1973, 1975 y 1978 por Niskanen, quien criticaba la concepción que se tenía de las burocracias, ya que según él, estos análisis se sustentaban en derivados de la sociología y de la política. Por ello, se carecía de una teoría que considerara a la burocracia como un concepto instrumental del Estado, es decir, que fuera razonada como un instrumento de las preferencias de sus integrantes. Dicho de otro modo, habría que discurrir a la burocracia dentro del enfoque de la elección pública desde el análisis de su comportamiento.

Al parecer los teóricos de la elección pública tienen una particular fascinación por la burocracia. Ellos son incapaces de aceptar el tradicional punto de vista de que las burocracias son guiadas, al menos hasta cierto punto, por el sentido de respaldar la salida de servicios públicos para establecer seguridad en los ciudadanos, así como la necesidad de ver de cerca la aprobación. En su lugar ellos postulan que los burócratas son primariamente motivados por sus intereses privados por encima de su salario, el status la conveniencia personal o la ambición. ¹³¹

Tullock diagnosticó en 1965 la patología de la burocracia como residiendo en la habilidad de oficiales en sustituir su propio interés por su pretendida función. Así que un burócrata puede distorsionar la información, si es que eso ayuda a su carrera. Tullock demandaba que en el Departamento de Estado (del que él fue miembro), la representación extranjera con frecuencia era ocupada por ellos mismos con visitantes de los senadores, quienes podían ayudar en su carrera en Washington,

¹²⁹ Dunleavy, Patrick. Democray, Bureacracy and Public Choice. New York, Prentice Hall, 1991, p. 147.

¹³⁰ Mueller Dennis C. *Elección pública*. España, Alianza Universidad, 1979, p. 168.

¹³¹ Self, Peter. *Government by the Market. The Politics o Public Choice.* Hong Kong, The McMillan Press LTD, 1993, pp. 32-33.

El más amplio análisis de la teoría de la elección pública sobre la burocracia es el propuesto por Niskanen, probablemente porque es lógico y matemático. Niskanen argumentaba que son posibles todas las metas de la oficina del jefe, al ser éstas positiva y monolíticamente afines a la medida de su presupuesto. Un gran presupuesto pudiera incrementar el salario de la burocracia, el status y el poder, y podría también coincidir probablemente con una alta evaluación de su trabajo en la oficina.

La oficina asume y sostiene un monopolio de los bienes públicos sin precio, cuya producción no puede ser económicamente medida y tiene un monopolio bilateral relacionado con las políticas de sus patrocinadores. Dar a la oficina el control de la información, dificulta las resoluciones y la eficiencia, la elección pública supone que el jefe de la oficina es hábil al obtener un sustancial excedente como resultado de sus políticas expertas y por su propia ventaja. La consecuencia es que las oficinas producen con gran productividad que es lo que actualmente se busca.

Una de las características clave de una burocracia gubernamental es que su producción resulta ajena al mercado. Lo anterior, lleva a suponer que la burocracia no suministra productos como tal, sino niveles de actividades a partir de los cuales se pueden inferir el nivel de la producción. Por ello, para Niskanen, el efecto neto del suministro de bienes públicos mediante burocracias públicas genera una importante expansión de la dimensión del gobierno. Y es precisamente a partir de su análisis que se deducen posibles formas que pueden limitar la expansión de la burocracia.

Por tanto, la introducción de la competencia entre unidades administrativas servirá en un momento determinado para la expansión de la burocracia, así como también permitirá reducirla. En esta lógica la teoría del suministro por la burocracia consideraría tres elementos: distinguir las características de la burocracia, las relaciones naturales entre burócratas y su ambiente y la maximización de los burócratas. Los elementos críticos son los más pequeños conjuntos de particularidades, los tipos de relación y los elementos de la maximización que son necesarios para el desarrollo de las hipótesis que conciernen al comportamiento de la burocracia y que es objeto del estudio de Niskanen.

Por otra parte sostienen Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T, que la elección pública y la teoría incrementalista comparten un escepticismo similar acerca de los beneficios de la organización burocrática y la toma de decisiones organizacional coordinada centralmente.¹³²

Con el propósito de ahondar en el tema de la elección pública en su perspectiva burocrática se abordará la propuesta de Vicent Ostrom respecto a la sustitución de la administración pública mediante la elección pública, para posteriormente analizar el modelo teórico de Niskanen.

4.9 El modelo de Vicent Ostrom

Tanto en el modelo de Ostrom como en el de Niskanen existe una tendencia a concentrarse en la administración por resultados, hecho que se palpa en los países desarrollados, corriente que ha venido acompañada por todo un abanico de corrientes administrativas resumidas bajo el término de nueva gerencia pública, la cual ha tenido una repercusión importante en América Latina con países que han concentrado en este aspecto sus esfuerzos reformadores en los años recientes.

En este sentido, Vicente Ostrom se muestra más ambicioso que cualquiera de los exponentes de la escuela de elección pública, ya que propone un modelo mediante el cual se sustituya a la administración pública. Su análisis parte de una crítica a Max Weber, Luther Gulick, Herbert Simón y Woodrow Wilson. Su propuesta radica en modificar las suposiciones teóricas y los modos de la práctica de organización de la administración pública.

En particular son dos los autores en los que sustenta su crítica, por un lado cuestiona la teoría de Wooldrow Wilson, quien formuló la base conceptual de la administración pública norteamericana y por otro lado apoya sus argumentos en lo planteado por Luther Gulick.

¹³² Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. Teoría de la Organización para la Administración Pública. 1ª reimpresión, México, FCE, 2001, p. 289.

La base de su propuesta es replantear la concepción de Wilson a partir de la modificación de los supuestos de dicho modelo, el cual se integra con ocho postulados, de los cuales cuestiona los puntos 1, 6 y 7, mismos que se resumen en forma sintética en el siguiente cuadro:

Cuadro 11Comparativo entre el modelo de Wilson y Ostrom

Modelo Wilson	Modelo de Ostrom
1) En cualquier sistema de gobierno, siempre habrá un	-La autoridad debe
único centro de poder dominante.	dividirse de tal forma
2) Cuanto más se divide el poder, más irresponsable se	que limite y controle
vuelve, o bien, cuanto más unifica el poder y sea dirigido	el ejercicio del poder
desde un centro, más responsable es.	político.
3) La estructura de una constitución define y determina la	
composición de ese centro de poder y establece la estruc-	-Las reglas adminis-
tura política relativa a la aplicación de la ley y el control de	trativas no son cues-
la administración.	tiones de indiferen-
4) La perfección en el ordenamiento jerárquico de un	cia política para los
servicio público profesionalmente preparado, aporta las	usuarios.
condiciones necesarias para una buena administración.	
5) El ámbito de la política fija las tareas de la administra-	-Las disposiciones
ción, sin embargo, queda fuera de la esfera propia de la	multiorganizacio-
política (dicotomía política-administración).	nales estimulan la
6) Todos los gobiernos modernos mostrarán una gran si-	competencia sana y
militud estructural en lo tocante a sus funciones adminis-	democrática.
trativas.	
7) La perfección en la organización jerárquica llevará al	-Llevar al máximo la
máximo la eficiencia medida por el menor costo en dinero	eficiencia, medida
y esfuerzo.	por el menor costo en
8) La perfección de la buena administración es condición	tiempo, esfuerzo y re-
necesaria para la modernidad en la civilización humana y	cursos.
para el avance del bienestar humano.	

Fuente: elaboración propia con base en Ostrom, Vicent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. USA, University Alabama, 1974, pp. 28-29.

Ostrom parte de la consideración hecha por Max Weber, respecto de la superioridad técnica de la burocracia, lo cual genera un monopolio de este conocimiento y con ello los políticos se vuelven impotentes ante la burocracia, y en lugar de gobernar se convierten en gobernados, por lo que concluye entonces, que la administración sustituye a la política como paradigma del gobierno. ¹³³ Con relación a las patologías de la burocracia, observa que éstas desvían a la burocracia del camino planteado por Weber. Señala que existen pocos testimonios empíricos que apoyen la eficiencia del paradigma clásico de la burocracia, pero este problema también es el caso de su propia propuesta.

El blanco principal de las críticas de Ostrom es Luther Gulick, quien sirvió en 1937 en la Comisión sobre Gestión Administrativa del presidente Roosevelt, lo que le permitió aportar sus descubrimientos en el informe de la Comisión. Fiel a la tradición Wilsoniana y a la lógica del modelo burocrático de la organización, apoyó la idea de la articulación de varios conceptos administrativos tales como la unidad de mando, ámbito de control, cadena de mando, departamentalización por funciones importantes y dirección por lideres únicos subordinados a unidades de administración que se supone tienen aplicación universal en la perfección de las disposiciones administrativas.¹³⁴

El otro principio en el que Ostrom enfoca su crítica es el principio de homogeneidad y que de alguna manera entra en conflicto con las relaciones jerárquicas de un sólo centro de mando. Lo anterior se explica a partir de que las tareas en general son heterogéneas entre sí, lo que dificulta su realización sí se agrupan en una sola dependencia, por lo que la homogenización menoscabaría la eficiencia, con ello Gulick abandonó la idea de una sola estructura de autoridad.

Ostrom propone una administración democrática, sustentada en cuatro elementos básicos: los cuales buscan limitar y controlar la corrupción de quienes toman las decisiones políticas. En primer lugar las instancias de autoridad deben dividirse en tal forma que limite y controle el ejercicio del poder político, segundo la administración no está separada de la política, tercero el generar multiorganizaciones impulsa la sana competencia y la democracia entre las diferentes dependencias gubernamentales, en contraste con la propuesta de Wilson de un sólo centro de poder que controle un sólo aparato

¹³³ *Ibidem*, p. 301.

¹³⁴ Ostrom, Vicent. The intellectual Crisis in American Public Administration. United States of America, The University of Alabama Press, 1974, pp. 34-35.

administrativo estructurado y jerarquizado. En cuarto lugar el propósito de esta administración democrática es llevar a cabo la máxima eficiencia medida en términos del menor costo en tiempo, esfuerzos y recursos.

El concepto de eficiencia en Ostrom es distinto al paradigma clásico, él considera que se debe ver en términos de un cálculo de costos que tome en cuenta la preferencia de los consumidores. Estas observaciones, hacen referencia al origen del análisis de la elección pública, en particular se refiere al individualismo metodológico, el cual fundamenta en cinco premisas:

- 1. Los individuos están motivados principalmente por consideraciones de interés propio.
- 2. Son racionales en el sentido de que son capaces de catalogar las alternativas que conocen.
- 3. Tiene diversos grados de información respecto de las consecuencias probables de buscar esas alternativas.
- 4. Se inclinan por un contexto ordenado dentro del cual se dedican a esas búsquedas.
- ${\bf 5}.$ Elegirán las estrategias que los lleven al máximo de sus intereses.

El autor sostiene que es un problema de carácter empírico que ninguna organización sea buena para todas las circunstancias, por lo que se pronuncia a favor de organizaciones en forma de mercado internamente, con competencia entre dependencias que prestan los servicios públicos. La finalidad es que en ámbitos donde se duplican las funciones y se fragmenta la autoridad, se pueda facilitar la producción de una mezcla heterogénea de bienes y servicios públicos en una economía de servicio público. 136

4.10 El modelo de Niskanen

Corresponde en este apartado analizar a la burocracia bajo el enfoque del autor que generó el modelo más amplio y desarrollado sobre el tema, nos referimos a William A. Niskanen Jr., y su trabajo: *Bureaucracy and Representative Goverment.* ¹³⁷ De acuerdo con este autor, la burocracia ha sido la forma característica de la administración pública de todos los gobiernos, con grandes extensiones territoriales desde el antiguo reino de Sumeria y Egipto hasta la moderna nación Estado. ¹³⁸

La principal crítica a la burocracia surge a partir del crecimiento que el gobierno ha tenido en la mayoría de las naciones, pero a la vez reconoce que se ha convertido en una de las principales instituciones de la vida moderna. Asimismo, el análisis se inicia a partir de conceptos tales como oficinas, burós, producto y competencia, principalmente. Las oficinas¹³9 son los oferentes de la mayoría de los servicios públicos financiados por el gobierno. Generalmente se han encargado de organizar las funciones tradicionales del gobierno, relaciones exteriores, fuerzas armadas, sistema judicial y de policía, control de enfermedades contagiosas, servicios de información e investigación, etcétera. Las oficinas incrementaron rápidamente su papel en la oferta de servicios de salud y asistenciales, transporte, vivienda, desarrollo urbano, entre muchos otros.¹⁴°

Niskanen propone un marco de análisis sobre la burocracia, en el que conceptualiza una serie de nociones tales como: la crítica a la burocracia, las funciones y entorno de las oficinas, el producto que emite la burocracia, el maximand del burócrata, comparando al empresario con el burócrata, las condiciones del burócrata, los incentivos del burócrata y la estabilidad y supervivencia del burócrata, en las siguientes líneas se dará cuenta de cada uno de estos elementos.

¹³⁷ Vid. Niskanen Jr., William A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago-New York, Aldine Atherton, 1971.

¹³⁸ Ibidem, p. 4.

¹³⁹ Para Niskanen las oficinas públicas o departamentos se distinguen por llevar a cabo una actividad del gobierno. Utiliza el término de burocracia desde una concepción más limitada, siempre referida a las oficinas como forma conceptualmente distinta y funcionalmente especializada de organizar la actividad económica
¹⁴⁰ Niskanen, William A. Cara y Cruz de la Burocracia. España, ESPASA CALPE S.A., 1980, p. 1.

4.10.1 La crítica a la burocracia

En la perspectiva de Niskanen los modelos de burocracia provienen de dos tradiciones literarias, una erudita y otra popular. La primera se desarrolla con base a las contribuciones de Confucio, Platón, Max Weber y Woodrow Wilson. Esta corriente presenta a la burocracia como una forma de administración pública deseable o por lo menos necesaria. El burócrata ideal es definido como preparado, industrioso, leal y desinteresado. Cualquier problema que aparece es atribuido a desviaciones del modelo ideal o las interferencias de las autoridades políticas en el proceso burocrático normal. La fórmula dentro de esta tradición es la de seleccionar a buenos hombres para los cargos públicos y darles información y poder para hacer lo que ellos crean que es de interés público. 141

La actitud popular hacia la burocracia está reflejada con más precisión en planteamientos satíricos o en las observaciones irreverentes de Balzac, Parkinson y Joseph Séller o las imágenes atemorizantes de Kafka, Koestler y Orwell. Estos autores representan a la burocracia como ineficaz, hiperdesarrollada y opresiva. El burócrata es caracterizado como estúpido, vago, malévolo y/o sobornable. La reacción dentro de esta tradición es de resignación o de injuria. 142

Estas dos tradiciones aunque sugieren imágenes polarizadas de la burocracia, comparten el punto de vista de que el resultado final depende de los burócratas, esto es, *personas* al fin al cabo. Cuando las condiciones se reconocen generalmente como no satisfactorias, alguna teoría de complot (como la del sistema, el complejo industrial militar, entre otros) se ofrece como explicación, junto con la idea de que la solución está en retirar la manzana podrida. Los partidos de izquierda siguen pensando que el cambio de burócratas por académicos resolvería el problema y los partidos de derecha mantienen lo mismo, salvo que con hombres de negocios, ambos apoyándose en la ineptitud evidente del contrario. Esta explicación y solución tienen una aceptación muy amplia pero generalmente errónea.¹⁴³

¹⁴¹ Niskanen Jr., William A. Bureaucracy and Representative Government, op. cit., p. 6.

¹⁴² Niskanen, William A. Cara y Cruz de la Burocracia, op. cit., pp. 6-7.

¹⁴³ Ibidem, p. 7.

Por otra parte, las oficinas se pueden representar como los organizadores de una parte creciente y substancial y en algunos casos dominantes de la actividad económica de los Estados modernos. Sin embargo, los resultados de las oficinas no han sido los esperados o deseados, así que puede o debe hacerse algo para mejorarlos, incluso se podría recurrir a otros tipos de organizaciones que pudieran ofrecer eficientemente servicios públicos y cuál sería la forma que adoptarían al proporcionarlos.

Según Niskanen, la respuesta a la insatisfacción sobre el desempeño de la burocracia se encuentra en la filosofía de la ciencia contemporánea: las percepciones de cada uno dependen, en parte, del modelo que moldea que las percepciones sean más o menos consistentes con lo que esperamos, comprendemos y a lo que este modelo se ve forzado hacer. Por otro lado, una acumulación de percepciones no consistentes con nuestras expectativas causa confusión, hasta que algún nuevo modelo que nos ayuda a organizar éstas es sugerido. La actual confusión y falta de satisfacción con respecto al comportamiento de las oficinas sugiere que el actual modelo de burocracia, burócratas y oficinas, no es satisfactorio.

La preocupación de Niskanen es que hombres buenos que trabajan duramente en sus empleos, bajo ciertas condiciones pueden y de hecho complican las cosas. El reto está en identificar las condiciones institucionales en las que la proporción de manzanas podridas sea tolerable y los hombres buenos sean más efectivos. Los modelos actuales de burocracia fallan principalmente en reconocer que el comportamiento de los burócratas y oficinas viene determinado en primer lugar por los incentivos y restricciones específicos de la burocracia. 144

4.10.2 Las funciones y entorno de las oficinas

El modelo propuesto por Niskanen tiene su analogía más próxima en la teoría económica de la empresa sobre la que se basa la teoría de la oferta de mercado. Hasta ahora la economía no ha provisto de una teoría de la oferta por parte de las oficinas. Esto supone una brecha significativa en la teoría económica,

y lo que es más importante, teniendo en cuenta que los servicios públicos son ofrecidos por las oficinas, la falta de una teoría de la oferta de las oficinas reduce seriamente la importancia de las proposiciones normativas acerca de qué servicios el gobierno debe financiar. Así que se propone una teoría de la oferta de las oficinas, que comprendería:

- a. Las características principales de las oficinas.
- b. La naturaleza de las relaciones entre las oficinas y el resto de la sociedad.
- c. El maximand de los burócratas. Considerado como elemento crítico necesario para desarrollar las hipótesis sobre el comportamiento de las oficinas correspondiente a nuestro estudio, un conjunto restringido de características, tipos de relaciones y elementos del maximand. 145

En esta línea argumentativa define a las oficinas como aquellas organizaciones que cumplen simultáneamente las siguientes características:

- 1. Sus propietarios y empleados no perciben ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingresos personales.
- 2. Parte de los ingresos periódicos provienen de fuentes distintas de la venta de un producto a un precio por unidad.

En una sola frase: Las oficinas son organizaciones no lucrativas financiadas, al menos parcialmente, por una subvención o asignación periódica del gobierno. 146

La primera característica incluye a todas las organizaciones no lucrativas como las agencias y empresas del gobierno, la mayoría de las instituciones educativas y hospitales, y los distintos tipos de organizaciones de carácter social, asistencial y religioso. Excluyendo claramente a los negocios corporativos, sociedad y únicos propietarios.

¹⁴⁵ Niskanen, William A. Cara y Cruz de la Burocracia, op. cit., p. 12.

¹⁴⁶ Niskanen Jr., William A. Bureaucracy and Representative Government, op. cit., p. 15.

La segunda característica comprende todas las organizaciones no lucrativas que reciben subvenciones o asignaciones periódicas. Incluye a la mayoría de las organizaciones no lucrativas. Esta característica excluye a algunas empresas públicas (como las empresas de transporte y energía) y las organizaciones privadas no lucrativas, ya que sus operaciones corrientes están financiadas a través de la venta de un producto a un precio por unidad (incluso aunque en un principio se crearan por subvención.)¹⁴⁷

4.10.3 El producto que emite la burocracia

Las oficinas se especializan en la oferta de bienes y servicios que la gente demanda en cantidad mayores de las que se ofrecerían sí se vendieran a un precio por unidad, por ejemplo, la defensa y la seguridad. La gente con estas preferencias forma o se une a organizaciones colectivas y contribuyen con recursos de varias formas. Y es mediante procesos políticos o movilizaciones que la gente elige su gobierno y de esta forma acepta el pago de impuestos para aportar los recursos necesarios que aumentan la oferta de estos bienes y servicios.

La diferencia más importante entre el gobierno y las organizaciones colectivas privadas no está en el grado o naturaleza de las influencias individuales en las actividades de las organizaciones o en el grado de coerción o en la recaudación de ingresos, sino en el costo de transferencia de asociación de una organización a otra. No es correcto el caracterizar a los gobiernos como coactivos. Tanto las organizaciones públicas como privadas son cooperativas, en cuanto a que es voluntario asociarse a ellas. Los dos tipos también son coercitivos en cuanto a que la contribución de recursos y el acato de las reglas son requisitos a cumplir por sus miembros. Los gobiernos se diferencian de las organizaciones colectivas principalmente en que sus miembros sólo deben cambiar de gobierno trasladándose. Los recursos que se recaudan son empleados principalmente, aunque no exclusivamente, por las oficinas. 148

¹²⁶

¹⁴⁷ Niskanen, William A. Cara y Cruz de la Burocracia, op. cit., pp. 14-15.

¹⁴⁸ Ibid, pp. 14-20.

4.10.4 El maximand del burócrata

La pregunta que formula Niskanen respecto a este tema es ¿qué es lo que maximizan los burócratas? y argumenta que el análisis tiene varias direcciones. Por ello se diserta sobre la aportación que hacen las teorías del comportamiento social, para predecir las reacciones de los seres humanos. En este sentido las ciencias naturales hicieron grandes avances a partir de que se liberaron de las cadenas teológicas y antropomórficas que las ataban. Por su parte las teorías del comportamiento social que representan a los individuos como autómatas inmersos en ese conglomerado, a pesar de fascinar a mucha gente, rara vez han mostrado su validez. El comportamiento con un fin por parte de los individuos es la esencia del comportamiento social. Sin embargo, la mayoría de la literatura sobre la burocracia ha representado al burócrata como autómata o como ente maximizador del bienestar social, normalmente considerado idéntico a los objetivos del Estado, esto es sin ningún comportamiento propio. 149

Para poder formular una teoría (positiva) de la burocracia hace falta, en primer lugar, reconocer que los burócratas son gente que no está, por lo menos, enteramente, motivados por el bienestar general o el interés del Estado. Entonces lo que maximizan los burócratas de acuerdo con los economistas sería que maximiza su utilidad personal, esto no ayuda mucho, pero sugiere que su comportamiento tendrá una finalidad y que probablemente hay otros elementos en su función de utilidad además del bienestar general y el interés del Estado. 150

4.10.5 Comparativo entre el empresario y el burócrata

La teoría económica de la empresa sirve de punto de referencia para buscar una variable aproximada y menos abstracta de la función de utilidad de los burócratas. El hombre de negocios es representado como un ser egoísta. Puede que haya elementos en su función de utilidad distintos de los ingresos personales, pero nada parece indicar que tengan interés en la eficiencia

¹⁴⁹ Niskanen Jr., William A. Bureaucracy and Representative Government, op. cit., p. 36.

¹⁵⁰ Niskanen, William A. Cara y Cruz de la Burocracia, op. cit., pp. 34-35.

o el bienestar general; debido a algunas condiciones puede que el bienestar personal o la eficiencia sean consecuencias de su comportamiento, pero que no forman parte de sus objetivos. Esta teoría hace el supuesto de que la motivación central del empresario es la maximización del beneficio (o con más precisión del valor actual) de la empresa. ¹⁵¹

Dos tipos de argumentos sostienen la plausibilidad de este supuesto: racionalidad y supervivencia. En primer lugar, la maximización del beneficio por una empresa competitiva, se ha demostrado que es una propiedad del comportamiento racional, esto es, consistente con la maximización de la función de utilidad, si el trabajo con el que el empresario contribuye a la empresa es independiente de sus ingresos. Esta condición se determina culturalmente pero parece ser una representación más o menos acertada de la vida real. En segundo lugar, la maximización del beneficio de la empresa competitiva está demostrado que es una forma apropiada de supervivencia de la organización: algunos empresarios, por una temporada, pueden elegir maximizar alguna otra cosa en vez de los beneficios, pero si los costes de entrada en el mercado son pequeños, corren el peligro de ser sustituidos por alguna empresa maximizadora de beneficios.

El supuesto de maximización de beneficios es también una de las características centrales de los modelos clásicos de monopolios. Por otra parte, los economistas están considerando la idea de que los argumentos de supervivencia y racionalidad, utilizados para apoyar el comportamiento de maximización del beneficio, no se puedan aplicar directamente a los directivos de monopolios privados con beneficios potenciales mayores a los de las inversiones alternativas de los accionistas y donde hay un coste considerable de transferencia de acciones de la empresa considerada.

En parte, esto refleja una preocupación por el realismo descriptivo de la teoría y lo que es más importante, la preocupación está en que el supuesto de maximización del beneficio pueda llevar a análisis erróneos del comportamiento de las grandes empresas. Los directivos pueden tener un radio de acción discrecional dentro de los límites del beneficio necesario, que pueden

reducir las consecuencias sociales adversas de los monopolios privados, en cuanto a que esa discreción lleve a la expansión del producto más allá del nivel de maximización del beneficio. 152

4.10.6 Incentivos del burócrata

La racionalidad en el burócrata, se conforma por las distintas variables que pueden entrar a formar parte de sus motivaciones tales como: salario, ventajas del puesto, reputación pública, poder, patronazgo, producto de la oficina, la facilidad de introducir cambios, la facilidad de dirigir la oficina. Las dos últimas son una función positiva del manejo del presupuesto total de la oficina durante el ejercicio del burócrata. 153

Los problemas para introducir cambios y la carga personal de dirigir un buró es mayor cuanto mayor es el presupuesto, pero los dos se reducen al incrementar el presupuesto. Este efecto crea un fenómeno que induce a los burócratas a presionar por incrementos de presupuesto hasta que pasan la carga de dirigir el buró con un presupuesto estable alto a otro burócrata. De aquí sale un modelo cíclico interesante: los burócratas interesados en hacer cambios dimiten cuando se enfrentan a presupuestos fijos; sus sucesores puede que estén satisfechos con las recompensan que implican los presupuestos altos, puede que presionen por mayores incrementos o que reduzcan el presupuesto para establecer la base de futuros incrementos.

La función de utilidad del burócrata no tiene por qué depender fuertemente de cada una de las variables que incrementan el presupuesto, pero debe estar asociada positiva y continuamente con su tamaño. Por esta razón, la maximización del presupuesto es una variable adecuada incluso para aquellos burócratas con motivaciones monetarias relativamente bajas y con motivación de renovación, relativamente altas.

El supuesto de maximización del presupuesto no tiene que basarse necesariamente en una interpretación cínica de las motivaciones personales de los

¹⁵² Ibid, pp. 36-38.

¹⁵³ Ibidem, p. 38.

burócratas. Algunos burócratas, bien por predisposición o por vocación de servicio, sin duda tratan de servir al interés público y no tienen autoridad para ordenar una acción que sea contraria a intereses personales o a las diferentes percepciones del interés público de otros burócratas o dirigentes de la organización colectiva. En una industria competitiva, la existencia de un maximizador del beneficio normalmente es condición suficiente para inducir a todas las demás empresas a maximizar sus beneficios. Por el contrario, en el medio burocrático, una persona que se guíe por sus intereses personales o según una percepción diferente del interés público es suficiente para impedir a los otros que se guíen según su idea de interés público. Es imposible para un sólo burócrata actuar según el bien público, debido a los límites de su información y al conflicto de interés, sin tener en cuenta sus motivaciones personales. Esto lleva, incluso a burócratas más egoístas, a elegir alguna meta factible y de poco nivel, es decir, a especializarse en un campo delimitado. La especialización generalmente genera un sentimiento de dedicación con el bien público.

Puede que un burócrata no esté motivado personalmente a maximizar el presupuesto de su buró, pero se vea conducido por condiciones internas o externas al buró a hacer justamente eso. Así, uno no debería sorprenderse de oír a los burócratas más dedicados a describir el incremento del presupuesto de los servicios (defensa, educación, vivienda) que proveen, como conflicto.

Algunas personas no aceptan el argumento de racionalidad de la maximización del presupuesto por no ser claramente consistente con metas de más alto nivel. La maximización del beneficio tampoco lo es; bajo algunas condiciones, lleva al fraude a consumidores o a los propietarios de factorías o ambos. La maximización del presupuesto puede o no ser consistente con metas más altas; puede conducir a la oferta de un servicio valioso o al engaño. La responsabilidad del analista de políticas es explorar las condiciones bajo las cuales el comportamiento de las oficinas es consistente con las metas de la colectividad y no descartar los supuestos motivacionales que no incluyan estas metas. 154

4.10.7 Estabilidad y supervivencia del burócrata

El argumento de supervivencia refuerza el supuesto de maximización del presupuesto. Dos grupos de personas influyen de forma significativa en el comportamiento del burócrata: los empleados del buró y los dirigentes de la colectividad. Las razones de su interés en la maximización del presupuesto por parte del burócrata son diferentes pero se refuerzan mutuamente.

Los empleados de un buró (los oferentes de otros factores de producción también deberían incluirse en este grupo) influyen indirectamente en la actuación del burócrata y por medio del funcionamiento real y observable del buró: pueden cooperar y ser responsables y eficientes o pueden no pasar información al burócrata, socavar sus directrices y ponerle en ridículo ante los miembros y dirigentes de la colectividad. Su comportamiento depende de los beneficios recibidos de su empleo en el buró. El interés de los empleos de oficinas grandes, es obvio y similar al del burócrata: más oportunidades de promoción, más seguridad en el trabajo, entre otros, y más beneficios a los oferentes por contrato de factores. La vida del burócrata no es una vida feliz, a menos que pueda conseguir incrementos en el presupuesto para distribuirlos en salarios y contratos para sus burócratas subordinados. 155

Los poderes de la organización colectiva sobre la actuación del burócrata son más obvios por sus intereses que en la maximización del presupuesto. Nominany confirman la elección del burócrata y pueden obligarle a dimitir; así que tienen un control directo sobre el ejercicio de su cargo. De todas formas hay un punto normalmente que no se entiende: los funcionarios del legislativo y del ejecutivo que revisan el funcionamiento del buró y esperan que el burócrata les proponga agresivamente más actividades y presupuestos más altos. De no ser así no sabrían cómo llevar a cabo su función de examinadores. Les falta tiempo, información y personal para formular nuevos programas.

Depende del buró para la búsqueda y propuesta de estos programas y para defender mayores gastos en los viejos programas. Las actividades totales y los presupuestos de la mayoría de las oficinas están más allá de la comprensión, así que los funcionarios del ejecutivo y legislativo emplean la mayor parte de su tiempo en examinar los *incrementos* propuestos y poner de manifiesto sus

prioridades, aprobando proporciones diferentes de éstos. En cada fase del estudio multifásico, los funcionarios están pendientes de que el burócrata haga una fuerte defensa de presupuesto, para así ver sí en el examen previo se han hecho muchas reducciones.

Si los departamentos, súbitamente, invirtieran papeles y se quedaran cortos en sus peticiones, se perturbaría todo el modelo de expectativas mutuas, dejando a los participantes sin ancla en un mar de complejidad. Ya que si los departamentos se negaran a ser defensores, los legisladores no sólo tendrían que elegir entre los mejores programas que se les presentaran, sino que tendrían que descubrir lo que estos programas pueden ser.

Para algunos burócratas, durante algún periodo de tiempo, la maximización del presupuesto puede que no sea un comportamiento racional (esto es, consistente con la maximización de su función de utilidad), pero la naturaleza de sus relaciones con los empleados y el patrocinador del buró es tal, que los burócratas que no maximizan su presupuesto normalmente tienen un período de ejercicio de su cargo corto. La idea de que los burócratas se comporten maximizando el presupuesto no es original. La plausibilidad de la Ley de Parkinson está basada en la creencia popular de que las oficinas tienen una tendencia inherente a crecer. Aquí, el supuesto de maximización del presupuesto se utiliza dentro de un modelo formal bastante simple, para desarrollar las consecuencias que la adopción de este supuesto tiene sobre el presupuesto y el producto de las oficinas. 156

4.10.8 La restricción en la maximización del presupuesto

En la teoría clásica de la empresa, la maximización de beneficios es un supuesto de comportamiento suficiente; indica la igualdad de los costes marginales con los ingresos marginales. Los modelos de empresas privadas que postulan algún otro maximand -como maximización de ingresos, ventas o utilidad del director- funcionan necesariamente con alguna restricción (normalmente un beneficio mínimo necesario) para limitar el tamaño de la empresa. Aunque hay modelos que han supuesto que los hombres de negocio

maximizan algo distinto de los beneficios, no han resultado (todavía) muy útiles para explicar el comportamiento de las empresas privadas, la forma de estos modelos (maximizando una variable *total*, sujeta a restricciones) es esencial para cualquier teoría basada en algo distinto a la maximización de un residuo (como los beneficios).

La restricción que en último lugar limita el tamaño de las oficinas es que tienen que ofrecer el producto esperado por el patrocinador al aprobar el presupuesto. Un buró que consistentemente promete más de lo que puede realizar se vera penalizado mediante la puesta en duda de promesas futuras y, por lo tanto, con presupuestos más bajos. Por el contrario, un buró que funcione mejor de lo esperado tiene posibilidades de ser recompensado con presupuestos futuros mayores. Como el producto de la mayoría de las oficinas no se puede determinar con precisión, habrá desviaciones sustanciales alrededor del producto que se espera. También puede ocurrir que un burócrata, si es buen vendedor, obtenga a corto plazo, un presupuesto mayor durante su ejercicio, prometiendo normalmente sólo implícitamente más productos de los que la oficina puede ofrecer. Cualquier buró en indeterminado periodo presupuestario puede ofrecer un producto más alto o más bajo que el esperado por el patrocinador.

Como aparentemente no hay razones por las que las recompensas y castigos otorgados a los burócratas, con productos mayores y menores que el promedio, tengan que ser simétricas, esta restricción se expresaría en algún otro nivel de confianza, en la consecución del producto esperado por el patrocinador. La condición necesaria para la consecución del producto esperado es que el presupuesto sea igual o mayor que el coste mínimo total esperado de la oferta de este nivel de producto.

Un resumen de todos los supuestos de comportamiento incluidos en esta teoría sería: los burócratas maximizan el presupuesto total de su oficina durante el ejercicio de su cargo, sujetos a la restricción de que el presupuesto debe ser igual o mayor que el coste mínimo total de oferta del producto esperado por el patrocinador. Este supuesto acerca del maximand, unido a la definición dada anteriormente de buró y a la descripción del medio en que opera, es el tercer elemento crítico sobre el que se desarrolla la teoría de la oferta de la oficina. 157

De forma simple se puede decir que el modelo básico se diseñó para examinar las relaciones presupuestarias existentes entre una legislatura y una agencia. Los legisladores demandan la producción de la agencia; así, cuanto más cara sea la producción, menos se deseará. Se supone que la agencia (buró en palabras de Niskanen) tiene una meta: la búsqueda de presupuestos cada vez mayores. La relación es un intercambio: la legislatura financia a la agencia, la que por su parte promete entregar una cantidad específica de servicios. Dos supuestos son importantes para dar a la agencia la ventaja en el trato. Primero, se supone que la agencia conoce la demanda de sus servicios por parte de la legislatura: el máximo que la legislatura está dispuesta a pagar por cualquier cantidad de producción. Segundo, la agencia no está obligada a revelar una curva de costo completa, es decir, el costo como función de la cantidad, por el contrarío, puede formular a los políticos ofertas de todo o nada. La única restricción impuesta a la agencia es que debe entregar la cantidad de producción que ha prometido; en consecuencia, el presupuesto debe cubrir los costos totales de la producción.

4.10.9 Los métodos para mejorar el desempeño de la burocracia

En el marco de la crítica que hace la elección pública a la burocracia se encuentran dos aspectos torales: la expansión de la burocracia y el poder que de ello se origina, es decir, el crecimiento de la burocracia es un peligro para la libertad política y para la democracia, debido a que tiende al gigantismo y con ello amenaza a la sociedad a la cual debe servir, el entorno a esta cuestión es qué debería de hacer el gobierno y que no. Tres son lo métodos que propone la elección pública para evitar el crecimiento de la burocracia y acotar su poder:

"El primero es la introducción de la competencia o creación de incentivos de cuasi-beneficio para que las burocracias maximicen el excedente presupuestario sobre los costes. El segundo es el desarrollo alternativo de métodos de mercado que compitan con las propias oficinas y el tercero es la reorganización política para hacer más sensible al burócrata respecto a los intereses del consumidor final de sus servicios". 158

¹³⁴

1- Competencia entre burocracias. En esta línea argumentativa se ha planteado la necesidad de establecer la competencia para reducir la ineficiencia de la burocracia derivado del monopolio que ésta ejerce sobre el producto o servicio que produce. Destaca al respecto que en el ámbito de la administración pública la competencia ha tenido como contraparte para lograr mejores resultados a la coordinación.

"Sin embargo la competencia ha continuado desarrollándose contrariamente a los cánones de la administración pública, solamente interrumpida por periódicas reformas". ¹⁵⁹

La competencia se puede establecer entre oficinas para producir más producto y para impactar en el costo. Y entre las personas llevaría a generar un mayor rendimiento. En este sentido, un cambio en esta dirección crearía un sistema de beneficios dentro de la burocracia. Es por ello que la propuesta se encuentra en el marco de una serie de incentivos que permitirían un mayor rendimiento de la burocracia y estos serían los siguientes: a) recompensas personales; b) premios diferidos y c) incremento de la libertad de acción (actividades permitidas). 160

- a) Recompensa personal. Se define como la apropiación como un ingreso personal de una parte de la diferencia entre el presupuesto aprobado y el coste de la oferta de la cantidad aprobada respecto a la producción total. El sistema funcionaría en burós oferentes que produjeran servicios fácilmente medibles. En otras palabras se concedería una proporción del presupuesto aprobado al buró, por lograr un ahorro en la producción del servicio, a través de impulsar un proceso más eficiente y con disminución de costos. El porcentaje estaría previamente negociado.
- b) Premios diferidos. Consiste en pagar a los burócratas premios en compensación por una dirección eficiente. El proceso de asignación se llevaría a cabo cinco años después de haber dejado el cargo y se evaluaría mediante un comité integrado por ciudadanos reconocidos socialmente como honestos

¹⁵⁹ NIskanen Jr., William A. Bureaucracy and Representative Government, op. cit., p. 196.

y respetables. La nominación la haría el ejecutivo y sería ratificada por el legislativo. Los premios otorgados estarían en función de la consistencia de la producción total de los servicios ofrecidos y de los fondos devueltos a la tesorería durante su encargo.

- c) Incremento de libertad de acción (actividades permitidas). Permitir a la burocracia realizar gastos en una proporción de los ahorros generados por la eficiencia mostrada en el suministro del servicio, en actividades complementarias en beneficio del buró o en la producción del servicio, pero por ningún motivo la bonificación sería en términos de un ingreso personal.
- 2- Alternativas de mercado. Este mecanismo sería otra forma de generar incentivos para mejorar el funcionamiento de la burocracia, el cual consistiría en la utilización de mercados privados que ofrezcan servicios o bienes, que estarían vinculados a un sistema de incentivos ya existentes. Lo anterior, tiene la finalidad de reducir el poder monopólico que tiene la burocracia, en la prestación de servicios que generalmente sólo el gobierno otorga. Con ello y al encontrarse el bien o servicio con más de un oferente, obligaría a los productores a producirlo con la mayor eficiencia y a un costo competitivo. Asimismo, si el gobierno estuviera interesado en aumentar la oferta de los bienes o incrementar la renta de ciertos grupos, la forma más eficiente de lograrlo sería mediante los siguientes mecanismos: a) subsidios por unidad; b) subsidios a consumidores y c) la oferta privada de servicios públicos puros. 161
- a) Subsidios por unidad. Consiste en otorgar un subsidio por unidad de producto para los productores, lo que conduciría a un incremento general del consumo al reducirse el precio a todos los consumidores. El subsidio se canaliza directamente a los productores, el gobierno no interviene en la distribución ni en el proceso de producción. Lo anterior significa orientar la producción de ciertos bienes o servicios a mercados privados, cuya oferta es suficiente y a precios competitivos. Con ello la burocracia dejaría de producir aquellos bienes que no le reditúan una utilidad o por lo menos arrojan como resultado punto de equilibrio entre el costo y el precio de venta del producto.

- b) Subsidios a consumidores (cupones). Se proporciona una cantidad de cupones a un grupo específico para que consuma cierto bien o servicio, que podría ser: comida, pago de renta, pago de viajes, becas, entre otros. Estos cupones pueden ser restringidos a familias de renta baja, estudiantes o algún grupo identificable. Requisito indispensable y a fin de que el sistema funcione adecuadamente se deberá identificar al comprador en el punto de venta, para evitar que cambie los cupones por dinero. El papel de la burocracia en este caso se limitaría a la distribución de los cupones.
- c) La oferta privada de servicios públicos puros. Se definen como aquellos que son financiados por el gobierno, en cuanto que se ofrecen mediante una producción total a un conjunto colectivo y no se puede excluir eficientemente a los beneficiarios que no paguen por el servicio (defensa, ley, orden, entre otros). Estos servicios en muchos casos no se ofrecerían sino fueran financiados por el gobierno. Muchos de los insumos e infraestructura para la prestación de estos servicios son contratados por el gobierno a empresas privadas, entre los cuales se pueden enunciar: armamento militar, construcción de instalaciones, mantenimiento, entre otros. La recomendación en este aspecto sería la de contratar ciertos servicios con empresas privadas, con la finalidad de generar una fuente alternativa de oferta que no dependa administrativamente de la burocracia. Entre los probables servicios a contratar se encontrarían: servicios postales, protección contra incendios, de control de tráfico aéreo e incluso servicios locales de policía.

"El creciente descontento con la actuación de burocracia en la oferta de servicios públicos y al éxito demostrado por las instituciones privadas, debería ser razón suficiente para incrementar los experimentos de oferta de bienes públicos por empresas lucrativas e instituciones benéficas. En algunos casos se reivindicaría la actuación de ciertos burós, y no habría razón para que éstos se opusieran o temieran al experimento". 162

3. Alternativas políticas. La alternativa política requerirá de cambios en la estructura y procedimientos de los poderes ejecutivo y legislativo para

mejorar la actuación del gobierno en la oferta de los servicios públicos. Dichos cambios estarían enfocados a: proceso del examen del presupuesto; número de votos para su aprobación y la distribución de los impuestos. Los aspectos a considerar son los siguientes: 163

- a) Reducción del poder monopolista de los comités. Se reconocen como actores monopolistas a las comisiones y burócratas especializados que discuten y aprueban el presupuesto para determinados programas. En este sentido se mantiene la evaluación del presupuesto por el comité y se reduce el papel dominante de los representantes del grupo con demanda alta, mediante la designación aleatoria de los miembros y con respeto a la representatividad del legislativo. El propósito de este sistema es que el comité de estudio refleje los intereses de la asamblea y que los programas aprobados tengan una representación de integrantes del comité con una demanda media.
- b) Mayoría de dos tercios. Significa un incremento considerable de los beneficios totales de los servicios, con ello se reducen las pérdidas netas de los grupos de demanda baja y el grupo de demanda alta se beneficia aún como el que más pero menos que con la aprobación de mayoría simple. El propósito de este sistema es que se reduce el exceso no deseado de oferta de servicios públicos, generada por una combinación de oferta burocrática y el sistema de mayoría simple.
- c) Sistema de imposición progresiva. Tiene como base las diferencias en las rentas que perciben los individuos, de tal forma que un sistema de imposición progresiva puede mejorar la asignación de los recursos en el sector público y la distribución de la carga impositiva. La aplicación de un sistema impositivo progresivo es mejor que uno de impuestos proporcionales, ya que el primero disminuye la participación en los impuestos del grupo de demanda más baja. En forma sintética en el cuadro 12 se presenta un resumen de las alternativas planteadas:

Cuadro 12 Las alternativas burocráticas

Método/Forma	Descripción	
Burocracia Competitiva, Incentivos, Sistemas de Recompensa, a) Recompensas personales; b) Premios diferidos; c) Incremento de la libertad de acciones (Actividades permitidas).	Sistema que permite inducir a la buro- cracia a maximizar su eficiencia en bus- ca del menor costo y con un servicio de calidad, la diferencia o ahorro obtenido de este proceso se utiliza para incentivar a la burocracia.	
Alternativas de Mercado a) Subsidios por unidad; b) Subsidios a grupos de consumidores (cupones); c) Oferta privada de servicios públicos puros.	Sistema mediante el cual el Gobierno incentiva a la industria privada, para otorgar un servicio que prestaba únicamente la burocracia, tiene la finalidad de reducir el poder monopólico de la burocracia.	
Alternativas Políticas a) Reducción del poder monopolista de los comités; b) Una mayoría de dos tercios; c) El sistema de imposición progresiva —Bueno y Malo—.	Método que busca establecer equilibrios entre las diferentes comisiones, que se integran para definir el presupuesto, es decir tiene el propósito de disminuir el poder de los burócratas, que se han especializado en el manejo del presupuesto.	

Fuente: elaboración propia con base en NIskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government, op. cit.*, pp. 195-223.

4.11 La búsqueda del modelo clásico burocrático

Este apartado se desarrolla a partir de los elementos que se han analizado en las páginas anteriores, con la finalidad de contrastar dos aspectos torales: el primero respecto al nivel de aproximación que tiene el tipo de ideal planteado por Weber, en particular lo relativo a: jerarquía, calificación profesional, retribución monetaria, desarrollo de una carrera con ascensos y avances por años de servicio y sometidos a rigurosa disciplina y vigilancia administrativa, principalmente. Y el segundo, la aplicación del modelo de Niskanen, para evitar la expansión de la burocracia y disminuir el poder con que cuenta.

El tipo ideal weberiano como tal no se ha presentado en la realidad. El antecedente más próximo al contexto actual data del siglo XIX, en el cual la generalidad de las administraciones públicas con el surgimiento de los partidos políticos y la concepción de lo simple de las tareas gubernamentales, dio origen a que se diera mayor importancia a la lealtad y a la responsabilidad que debía tener la burocracia para con los gobernantes. De esta manera el ejecutivo y el partido en el poder incorporaron a sus afiliados a los puestos claves que les permitían cumplir con sus programas y satisfacer las demandas de los ciudadanos que votaron por ellos. Esto originó lo que se conoce como "padrinazgo": los puestos se les otorgaron a personas incapaces, se dio un grado elevado de corrupción, falta de seguridad en el puesto, debido a que el partido que asumía el poder acomodaba a sus partidarios, despidiendo a los del gobierno anterior. A este método se le denominó "sistema de botín".

La situación prevaleciente del siglo XIX, originó la necesidad de solucionar el problema de la burocracia, de esta manera se instrumentó una reforma denominada "Servicio Civil de Carrera". Ésta sentó los principios reales y teóricos para acabar con la corrupción, el padrinazgo y el sistema de botín. Con el Servicio Civil de Carrera el reclutamiento, la selección y la contratación serían con base en el mérito, es decir, los burócratas serían evaluados periódicamente en la realización de su trabajo y promovidos con base en el índice de eficiencia alcanzado. Con ello, los burócratas debían poseer seguridad en el empleo. 164 El Servicio Civil de Carrera surgió en Inglaterra a mediados del siglo XIX, posteriormente se dio en los Estados Unidos de América.

Debido a que el análisis del presente trabajo trata sobre teorías que surgieron originalmente en Norteamérica, se plantearan en primer lugar las características del Servicio Civil de Carrera en los Estados Unidos de América y posteriormente se abundará en el caso de México. El Servicio Civil norteamericano se formó originalmente por la Comisión de Servicio Civil, la cual estaba formada por tres miembros cuyo nombramiento lo ratificaba el Congreso, de los tres miembros, dos podían pertenecer a un mismo partido. La Comisión era la encargada de la administración de las funciones de personal, aunque a las oficinas descentralizadas se les delegó las operaciones directas de su personal. El desarrollo de servicio civil fue muy lento, por lo que para 1935 sólo 12 Estados habían instituido formalmente el Servicio Civil.

¹⁴⁰

¹⁶⁴ Guerrero, Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. México, UNAM, 2003, pp. 5-27.

Quizá la más sorprendente diferencia en el manejo de personal, se debe a que los órdenes de gobierno Federal, Estatal y Municipal manejan con diferencias sustanciales sus recursos humanos. Asimismo y debido a la intensificación de problemas de corrupción, caciquismo y acaparamiento de los cargos públicos por el partido victorioso, el servicio civil apareció como una fórmula para limitar estos problemas, con ello se logró su expansión rápidamente.

A principios de 1978 se empezó a gestar una reforma al servicio civil existente, la burocracia se había vuelto demasiado compleja, se había descuidado el sistema de mérito, se toleraban abusos y desempeños ineficaces, se permitían abusos de autoridad y desconocimiento de derechos, excesivas trabas, demoras, demasiado papeleo y confusión. En octubre de 1978, a seis meses de haberse enviado la propuesta de reforma al Congreso de Estados Unidos de América, se aprobó la reforma, la cual fue firmada por el Presidente Carter.

Los cambios más importantes que provocó la reforma fueron: la abolición de la Comisión de Servicio Civil, asignándole sus funciones a dos nuevos organismos: La Oficina de Dirección de Personal que dependía directamente del Presidente y la Comisión Protectora del Sistema de Mérito; que era la encargada de proteger al trabajador. Asimismo se estableció un sistema de evaluación del desempeño, con un período de prueba para nuevos directores y supervisores. Considerada como la mayor innovación, se creó el Servicio Ejecutivo Superior.

El Servicio Civil Norteamericano se distingue por basar su reclutamiento en especialidades definidas, lo que permite que el acceso al servicio sea más amplio. Existe una gran movilidad de personal del sector público al privado y viceversa. El burócrata participa abiertamente en la política, puede aun defender su posición ante el Congreso, el sistema es abierto y competitivo, así los que compiten buscan alianzas dentro y fuera del gobierno, el burócrata busca salir del anonimato, ser una figura pública, lo que lo lleva a ganar cierto prestigio. 165

Como se puede apreciar, la burocracia norteamericana emprendió el camino hacia el modelo ideal weberiano, con la implementación del Servicio Civil de

¹⁶⁵ Acosta Romero, Miguel. Derecho Burocrático Mexicano. Tercera edición, México. Porrúa, 2002, pp. 105-106. y French Wendell L. Administración de Personal. México, Limusa, 1983, pp. 46-47.

Carrera. Sin embargo, esta aproximación aún se encuentra alejada del idealismo weberiano. Asimismo, y en términos de lo que han expuesto los teóricos de la administración pública y los cultivadores del enfoque de la elección pública, los burócratas norteamericanos están en la lógica de competir y en búsqueda del máximo beneficio personal, sin que ello implique en realidad mejores servicios para la ciudadanía. Además, el burócrata norteamericano no dejará tan fácilmente el poder que le da una posición administrativa o legislativa, independientemente que éste sea o no un especialista en alguna materia. En este sentido, predominan los valores pragmáticos norteamericanos que tanto éxito les han dado en el contexto mundial.

4.11.1 El modelo clásico weberiano en México

Dentro del marco de los programas de modernización del Estado mexicano, se ha mantenido el propósito de lograr la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos institucionales y así como en la gestión pública, en este contexto el servicio civil de carrera ocupa un lugar relevante. Las principales características de éste son: el ingreso por concurso o examen, el ascenso por méritos y antigüedad, la neutralidad política, la profesionalización y la estabilidad en el empleo, dichos elementos buscan acercar a la burocracia mexicana al modelo ideal weberiano. México ha contado, a través de su historia, con diversas disposiciones para regular las funciones de los servidores públicos entre las que destacan las siguientes:

- En 1923 en el estado de San Luís Potosí se estableció una Ley de Servicio Civil.
- En 1931 la Ley Federal de Trabajo en su artículo segundo estableció que las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos se regirían por las leyes de servicio civil que al efecto se expidieran.
- En abril de 1934 el presidente Abelardo Rodríguez promovió el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley de Servicio Civil, que había sido expedida en 1923. 166

¹⁶⁶ Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés. Por un Gobierno con Resultados. 2ª reimpresión, México, FCE, 2000, p. 160.

- En 1939 el presidente Lázaro Cárdenas expidió el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, el cual reglamentó con amplitud la relación jurídica de trabajo entre los trabajadores y el Estado.
- En 1940 se estableció la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos.
- En 1941 se anuló el anterior Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión y se creó uno nuevo.
- En 1957 se estableció la Ley Estímulos y Recompensas Civiles.
- En 1960 se elevó a rango constitucional la relación de los trabajadores y el Estado al crearse el apartado B del artículo 123 de la Constitución.
- En 1963 se amplió la regulación de los trabajadores que trabajaban en el gobierno al expedirse la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- En 1970 se reformó y adicionó al apartado B del artículo 123 constitucional, el derecho de los trabajadores a obtener habitaciones baratas y la creación de un fondo para la vivienda.
- El 27 de diciembre de 1972 se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, encargada de mejorar la administración de personal en el gobierno.
- •Entre 1971 y 1973 por acuerdos presidenciales se ordenó promover la capacitación y desarrollo del personal al servicio del Estado.
- En 1975 se dictó un acuerdo presidencial para legislar sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- En 1975 se estableció la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles.
- En 1979 se estableció la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

- El 29 de junio de 1983 se estableció un acuerdo en el que se creaba la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil. 167
- En 1982 se público la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. 168
- En 1994 se público la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. 169

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 estableció la necesidad de contar con el servicio civil de carrera que garantizará una adecuada selección, desarrollo y retiro digno de los servidores públicos. Por estas fechas México no contaba con un sistema que permitiera medir el desempeño de los servidores públicos, por lo tanto no se contaba con un sistema meritocrático que propiciara el desarrollo profesional de los servidores públicos que destacaran en sus funciones administrativas, lo que provocaba un sistema de promociones inequitativo. La repuesta a este conjunto de necesidades originó la promulgación, el 10 de abril de 2003, de la Ley de Servicio Profesional de Carrera, con la finalidad de dar seguridad y estabilidad a los funcionarios del Gobierno Federal. La estructura de la Ley es la siguiente:

Cuadro 13 Estructura de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Título	Disposiciones generales.
primero	De la naturaleza y objeto de la Ley
Título segundo	De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema. Capítulo Primero. De los derechos Capítulo Segundo. De las obligaciones

¹⁶⁷ Carrillo Castro, Alejandro. La Reforma Administrativa en México. 2ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 133-153.

¹⁶⁸ Ibidem, p. 160.

¹⁶⁹ Moctezuma Barragán Esteban, op. cit.., p.160.

Título tercero	De la estructura del Sistema del Servicio Profesional de Carrera. Capítulo Primero. Capítulo Segundo. De la estructura funcional. Sección Primera. Del Subsistema de Planeación de los Recursos Humanos. Sección Segunda. Del registro único del Servicio Profesional de Carrera. Capítulo Tercero. Del subsistema de ingreso. Capítulo Cuarto. Del subsistema de desarrollo profesional. Capítulo Quinto. Del subsistema de capacitación y certificación de capacidades. Capítulo Seis. Del subsistema de evaluación del desempeño. Capítulo Siete. Del subsistema de separación. Capítulo Ocho. Del subsistema de control y evaluación. Capítulo Nueve. De la estructura orgánica del sistema. Sección primera - Del Instituto del Servicio Profesional de Carrera. Sección segunda - Del Consejo Consultivo. Sección tercera - De los Comités Técnicos de profesionalización y selección.
Título cuarto	Capítulo Primero. Del recurso de revocación.

Fuente: elaboración propia con base en Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, México, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

4.11.2 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en México

Como se estableció en las líneas anteriores, para acercarse al tipo ideal weberiano los gobiernos han instrumentado una reforma que permita reclutar y seleccionar a los candidatos idóneos a los puestos. Nos referimos al Servicio Civil de Carrera, que en el caso de México, pretendió consolidar los esfuerzos emprendidos en administraciones pasadas con la aplicación de la Ley respectiva, denominada: Ley del Servicio Profesional de Carrera. Ahora bien, la Ley se publicó en 2003 y se estableció que para finales de 2006, el Servicio Profesional debería estar operando en su totalidad. A la fecha y con el desarrollo del presente trabajo, se cuenta con dos evaluaciones que permiten la comparación de la aplicación de la Ley y la consecuente operación del Servicio Profesional, ambas datan del año 2005: la primera presentada por

la Secretaría de la Función Pública y la segunda por la Auditoría Superior de la Federación.

La evaluación sobre la implementación de la Ley del Servicio Profesional al interior del propio gobierno tiene como base el Programa para el Servicio Profesional de Carrera publicado en el Diario Oficial el 16 de agosto de 2005. ¹⁷⁰ Dicho programa se divide en dos grandes apartados, el primero contempla:

- · El marco jurídico.
- El proceso de consulta para integrar el programa.
- La importancia del Servicio Profesional de Carrera.
- El diagnóstico de las condiciones observadas en los recursos humanos en la administración pública.

El segundo apartado da respuesta a las preguntas de qué y cómo se instrumentarán los elementos estratégicos que permitirán la implementación del Servicio Profesional de Carrera. En esta misma lógica la Secretaría de la Función Pública elaboró el Programa Operativo Anual en el que se establecieron 24 indicadores que contribuirían en forma directa a lograr los objetivos del programa. Derivado de lo anterior, las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal elaboraron sus Programas Operativos Anuales (POA's).

El seguimiento de los Programas Operativos Anuales institucionales se realiza a través del Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera. Asimismo, en el 2005 inició la operación del Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera denominado Banderas Blancas del SPC (MIdESPC/Banderas Blancas), que sintetiza los elementos y principales resultados que deben lograr tanto las instituciones como las unidades de recursos humanos de cada entidad. El avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores se traduce en puntos a los cuales se suman para conocer el avance de los subsistemas y del sistema en general.

¹⁴⁶

¹⁷⁰ Secretaría de la Función Pública. *Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada 2005*. pp. 1-2. http://www.spc.gob.mx/indicadores.asp.

De acuerdo a los avances que plantea el informe de la Función Pública destaca lo siguiente:171

- El número de instituciones en que se aplica la Ley del Servicio Profesional es 77, comprendidas las 14 Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y 60 órganos desconcentrados.
- · Durante el periodo del informe se emitieron 22 regulaciones normativas.
- · De la meta establecida en 600 puntos, se alcanzó del conjunto de las instituciones un promedio de 528 puntos, es decir, un avance de 88 por ciento respecto de la meta a 2005 y del 52.8 por ciento de la comprometida para el periodo 2005-2006.
- · Los siete subsistemas que prevé la Ley del SPC tuvieron un comportamiento satisfactorio, con un grado de cumplimiento entre el 87 y 100 por ciento, excepto el caso de capacitación y certificación que tuvo un grado de cumplimiento del 42.6%.
- En el mismo periodo que informa se llevaron a cabo 2,930 concursos, 1,654 concursos con ganador, 868 concursos declarados desiertos, 111,185 aspirantes y 65,470 concursantes.
- En 2005 hubo 103 movimientos laterales y 4,22 nombramientos por el artículo 34 de la Ley del SPC.172
- · Se presentaron un total de 412 inconformidades y 50 recursos de revocación.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 4-26.

¹⁷² Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Vista la aplicación de la Ley bajo esta perspectiva, parecería que su puesta en Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, los principales resultados fueron los siguientes :173

- En 2005, la Secretaría de la Función Pública, estableció las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera (SPC) en 77 dependencias de la administración pública centralizada. Se registraron avances en su operación en 75 de ellas, con 508.5 puntos (50.8%) de los 1,000 establecidos por la Secretaría para 2006, año en el que debe funcionar el Sistema en su totalidad. En la organización, funcionamiento y operación del Sistema, las dependencias y órganos desconcentrados erogaron 243.1 millones de pesos.
- De los siete Subsistemas que integran el Servicio Profesional de Carrera, en 2005 operaron sólo cuatro de ellos: Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Capacitación y Certificación de Capacidades y Control y Evaluación. Los tres subsistemas restantes (Desarrollo Profesional, Evaluación del Desempeño y Separación), registraron avances en su organización para su posterior funcionamiento y operación en 2006. Como se puede observar la Secretaría de la Función Pública estableció el funcionamiento de los siete subsistemas con un porcentaje de funcionamiento de más del 80%.
- Por lo que hace al Subsistema de Planeación de Recursos Humanos de las 77 dependencias sujetas al Servicio Profesional de Carrera, 71 de ellas certificaron su estructura orgánica e integraron el Catálogo de Puestos, a las que estuvieron adscritas 41,724 plazas de las 42,944 que forman el Servicio Profesional de Carrera; 39 contaron con gabinetes de apoyo; 3 definieron puestos de libre designación; 11 determinaron puestos claves; 24

¹⁷³ Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*. Informe Ejecutivo, pp. 56-58. http://www.asf.gob.mx.

registraron movimientos laterales y 33 establecieron puestos de ocupación temporal. Al contrastar el resultado de los cargos incorporados al Servicio Profesional y sólo considerando las 77 dependencias, al mes de abril de 2006 se han incorporado al Servicio 2,345 personas, lo que representa alrededor del 5.3% del total considerado para el Servicio Profesional de Carrera.

- Respecto al Subsistema de Ingreso de las 77 dependencias sujetas al Servicio Profesional de Carrera, 59 de ellas sometieron a concurso 2,509 plazas mediante 2,930 concursos por convocatoria pública y abierta, de las que 2,163 se concursaron una sola vez y 346 en más de una ocasión; de las 2,509 plazas concursadas, 1,524 (60.7%) se declararon ganadas en 2005.
- En la evaluación realizada a este Subsistema, no fue posible verificar que todas las plazas vacantes se hubieran concursado, al no haberse consolidado en 2005 el procedimiento para identificar la situación organizacional del 23.8% de las 41,164 plazas adscritas al Servicio Profesional de Carrera que estuvieron vacantes en algún periodo del año. De una muestra de 208 concursos ganados, en 79 de ellos el ganador no resultó el mejor evaluado y 9 candidatos de Director General y Director General Adjunto que resultaron ganadores en el proceso de selección, ingresaron al Servicio Profesional de Carrera sin acreditar las evaluaciones gerenciales respectivas.
- En el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades, de las 77 dependencias sujetas al Servicio Profesional de Carrera, 66 de ellas capacitaron al 38.9% de los servidores públicos del servicio en la capacidad gerencial o directiva y 56 dependencias capacitaron al 33.9% en la capacidad técnica transversal. En 2005, ningún servidor público logró su certificación en las capacidades profesionales adquiridas.

149

El siguiente cuadro muestra de forma sintética los principales resultados presentados por ambas entidades:

Cuadro 14
Comparativo de evaluación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC)

Indicador	Secretaría de la Función Pública	Auditoría Superior de la Federación
Dependencias registradas	77	77
Funcionamiento y desarrollo del SPC	52.8 %	50.8 %
Operación 7 Subsistemas	100 %	57 [%]
Certificación de estructura	71 Instituciones	72 Instituciones
Puestos sujetos al SPC	3 ₇ ,3 ₅ 3	42,944
Plazas sometidas a concurso	2,930	2,930
Plazas ganadas	1,654	1,524
Total de incorporaciones al SPC	2,345*	2,345*

^{*} Dato tomado de la página electrónica del SPC al mes de abril de 2006.

Fuente: elaboración propia con base en Secretaría de la Función Pública. Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada y Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005. Informe Ejecutivo.

Con la información disponible no es posible saber sobre el total de funcionarios que reunían las características para ingresar al Servicio Profesional de Carrera, ni del total de dependencias a considerar, lo que genera una duda razonable respecto al número de plazas y entidades públicas sujetas al Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, y para los fines de este análisis basta señalar que el Servicio Profesional de Carrera ha fracasado hasta el momento en su implementación, al incorporar sólo el 5.3% del personal susceptible de formar parte del Servicio Profesional, de acuerdo a las cifras señaladas.

^{*} ND No disponible

De acuerdo con la revista Contralínea en el informe sobre la fiscalización de los servicios civiles de carrera en el Estado federal mexicano 2000-2006, publicado en marzo de 2008, se enumeran las deficiencias en 10 servicios civiles fiscalizados y destaca, respecto al Servicio Profesional Federal lo siguiente:

- Los lineamientos para los puestos de libre designación son permisivos y genéricos.
- Establece la figura de puesto clave, categoría no prevista en la ley que complica la operación del sistema.
- Se centralizan los instrumentos de ingreso, lo que genera deficiencias.
- El proceso de ingreso es oneroso, complejo y no responde a las necesidades de cada dependencia.
- Se requiere estudiar por qué motivo los concursos fueron declarados desiertos y el uso indiscriminado de puestos por libre designación.
- No hay claridad en los criterios y reglas de valoración para el ingreso, ello quita credibilidad al sistema.
- Los procedimientos de ingreso no son transparentes ni permiten la vigilancia social externa.
- Se carece de un sistema de puntaje.
- Faltan convenios y mecanismos de promoción para el desarrollo profesional de servidores públicos.
- Las evaluaciones de desempeño no reflejan las condiciones reales de los recursos humanos de la administración pública federal.
- No existen lineamientos suficientes para la separación y retiro de los servidores públicos del servicio profesional.¹⁷⁴

Como se puede observar el avance del Servicio Profesional de Carrera es mínimo, por lo que le espera un fracaso mayor de continuar normado por la presente Ley y por una dependencia, que no tiene como función principal la coordinación del Servicio Profesional de Carrera.

¹⁷⁴ Monroy, Paulina. "Favoritismo en el Servicio Profesional de Carrera". Contralínea, Año 7, N° 110, México, septiembre 2008, p. 29.

La situación prevaleciente en el marco de la instauración del Servicio Profesional de Carrera se mantuvo hasta finales del 2006. Asimismo, en diciembre del mismo año se inició el cambio de gobierno en el ejecutivo federal. Por ello durante 2007, muchas de las dependencias en donde se habían emprendido acciones encaminadas a la incorporación del Servicio se suspendieron en forma tajante, debido a que en la mayor parte de las dependencias del ejecutivo federal inició el despido masivo de funcionarios de los niveles que deberían ser considerados en el Servicio Profesional de Carrera. Con ello, el gobierno mexicano ha pospuesto el propósito de lograr una burocracia en términos weberianos, en particular lo relativo a: calificación profesional en diversas materias, retribución monetaria, desarrollo de una carrera con ascensos y avances por años de servicio y una real disciplina y vigilancia administrativa.

Ahora bien, en términos de fortalecer las instituciones vigentes y para lograr un verdadero Servicio profesional de Carrera se tendrían que cubrir cuando menos los siguientes aspectos:

- 1- Impulsar una reforma a la actual Ley del Servicio Profesional de Carrera, que contemple la creación de un organismo autónomo al poder ejecutivo, que organice, norme, vigile, opere y aplique los criterios necesarios para el funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en sustitución a lo que pretende hacer actualmente la Secretaría de la Función Pública.
- 2- Mediante la aplicación de la reforma a la Ley del Servicio Profesional de Carrera, impulsar la homologación de los trabajadores al servicio del Estado, que desempeñan funciones similares a los mandos medios y superiores considerados actualmente en la Ley, así como aquellos niveles próximos a las jefaturas de departamento. Lo anterior, con la finalidad de integrar una plantilla real de todo el personal susceptible de incorporarse al Servicio Profesional de Carrera.
- 3- Establecer una política de indemnizaciones que permita la separación de los trabajadores que se encuentren en funciones y que por diversas razones no sean incorporados al Servicio Profesional de Carrera, lo anterior evitara los juicios laborales que ha la fecha están siendo muy onerosos para las dependencias del gobierno federal.

- 4- Que todo trabajador que no sea evaluado en un periodo de tres años y haya ocupado el mismo puesto durante este periodo, con base en la antigüedad lograda sea incorporado al Servicio Profesional de Carrera. Lo anterior, no lo excluye de someterse a las futuras evaluaciones.
- 5- El Instituto autónomo en coordinación con las Dependencias de la Administración Pública Federal y de la Paraestatal, integrarán un conjunto de indicadores de medición del desempeño, acorde a los puestos que fueron definidos en el catálogo y se harán responsables de su difusión al interior y exterior de las dependencias.
- 6- El Instituto en coordinación con las Dependencias de la Administración Pública Federal y de la Paraestatal, integrarán un Registro Único inicial que contenga la información básica y técnica en materia de recursos humanos de la Administración Pública Federal, dicha registro será la base para la formación de un padrón del Servicio Público Profesional.
- 7- El Instituto en coordinación con las Dependencias hará lo conducente para hacer una adecuada difusión en medios impresos y electrónicos de: las convocatorias para concursar los puestos, de los resultados, de las impugnaciones y de toda la información que transparente el manejo del Servicio Profesional de Carrera.
- 8- El personal del Instituto, el de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, así como el de los comités responsables de llevar a cabo los procesos en los plazos fijados por la Ley, para la incorporación al Servicio Profesional de Carrera de los servidores públicos en funciones o externos, y lograr el funcionamiento total del Servicio Profesional de Carrera, deberán estar sujetos a sanciones de acuerdo a la Ley de Responsabilidades Administrativas en caso de incumplir lo establecido en la Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- 9- En México se ha logrado un avance al establecer la Ley del Servicio Profesional de Carrera, sin embargo los resultados logrados a la fecha muestran la necesidad de reformar la Ley, de forma tal que tenga aplicabilidad en la realidad. El reto no es fácil, sin embargo se cuenta con la experiencia desarrollada en otros contextos, para instrumentar los mecanismos necesarios para contar con una burocracia apegada a las características de un Servicio Profesional de Carrera, que dé a los servidores públicos certidumbre en su

trabajo y que esto se vea reflejado en una buena actitud hacia la sociedad y una elevación en la calidad de los bienes y servicios que se otorgan a la sociedad a través de ellos.

4.12 El estado de la burocracia en México

Las características de la burocracia mexicana y la norteamericana en esencia son diferentes. Los americanos cuentan con un servicio civil de carrera más antiguo, lo que les ha permitido mejorarlo a través de su historia, además de que la cultura americana ha permeado a la burocracia con una filosofía de competencia, acorde a lo planteado por los teóricos de la elección pública. Con relación a la expansión de la burocracia, en el contexto actual y debido al dominio del paradigma neoliberal respecto a un Estado mínimo, resulta poco probable el crecimiento de las burocracias.

En el caso de México, desde los años de 1980 el gobierno mexicano emprendió acciones tendientes a reducir en un porcentaje el número de plazas de las entidades del ejecutivo federal y así año con año, se ha buscado que el número de plazas disminuya. Con este propósito se ha hecho una difusión permanente del programa de retiro voluntario.

El otro aspecto que refiere el análisis sobre la burocracia es el poder que posee y ejerce, con respecto al cargo y a la producción de los servicios públicos, que le dan sentido a su posición en una organización estatal. Contrariamente a lo que plantea Weber, en el caso de México, el poder que emana del burócrata, no tiene como base la especialización sobre cierto conocimiento administrativo, financiero o técnico, su fuente es el cargo que le fue otorgado mediante una designación cuya base está sustentada generalmente en un sistema de botín, compadrazgo o nepotismo en algún grado. El poder del burócrata mexicano está limitado a las prebendas y prerrogativas, así como a la remuneración que percibe por el cargo que desempeña.

154

El planteamiento de quitarle poder a la burocracia es claro, sin rodeos y en varios sentidos, así que:

"Si en pensamiento convencional la burocracia era una usurpadora del poder político, ahora es ella la que está siendo desplazada en parte por los políticos profesionales y en parte también por otros grupos de diferente legitimación. Los políticos se han profesionalizado, es decir, han adoptado la política como oficio o profesión y de ella viven. En consecuencia ya no están dispuestos a ceder las rentas de la administración pública". 175

"No son sólo los políticos quienes están desalojando a los burócratas del poder ya que hay otros grupos no menos aplicados a ello, como son los sindicatos, las ONG y sobre todo las fuerzas empresariales". ¹⁷⁶

Otro tema ligado al desempeño y al ejercicio del poder mediante la burocracia es la corrupción, la cual ha sido un campo abonado por las rentas ilícitas que se generan en la producción de los servicios público, así:

"Considerando el poder como una fuente de rentas es inevitable, en efecto, que la corrupción haya pasado a primer plano. Existen dos gigantescas esferas de corrupción —la política y la burocrática— que no se desarrollan separadas sino indisolublemente unidas puesto que se necesitan recíprocamente. Es curioso que haya sido la corrupción la que ha soldado las viejas disfunciones entre política y burocracia y es que los políticos necesitan de instrumentos y formalidades burocráticas para hacer sus negocios, de la misma manera, que los burócratas necesitan de los políticos para poder realizar sus rapiñas de forma impune. Una mano ayuda a la otra y de paso las dos se lavan mutuamente". 177

¹⁷⁵ Monereo Pérez, José Luis. "Estudio preliminar. La burocracia en el proceso de racionalización de la civilización occidental. Variaciones sobre un tema de Max Weber", en Nieto García, op. cit., p. XIV.

¹⁷⁶ Ibidem, p. XV.

Es una realidad en el caso de México, que la corrupción ha pasado a ser un problema social importante, cuya explicación es de carácter multifactorial, además de que ha permeado a los partidos políticos, burócratas, cuerpos policíacos y al sistema de justicia, entre otros. Los esfuerzos del gobierno mexicano para luchar contra este mal, deberán orientarse hacia varios caminos, uno de ellos sería la real profesionalización de la burocracia y el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, mediante una reforma a la Ley existente, que llene las lagunas que tiene la actual y con la creación de un organismo cuya función principal sea la implantación de dicho servicio. Lo anterior tendría el propósito de disminuir las presiones sobre la actuación de la burocracia, sin dejar de considerar que:

"La burocracia —conformada en cada momento a las exigencias históricas correspondientes (modelo histórico real)— parece pues que está llamada a perdurar. Pero contando con este hecho incontravertido, no se puede dejar de apreciar que aún siendo la burocracia necesaria para las exigencias del funcionamiento de las sociedades complejamente organizadas o estructuradas siempre existirá una tensión entre burocracia y eficiencia, por un lado, y por el otro, entre burocracia pública y democracia en las organizaciones. Toda estructura de poder y —la burocracia lo es— tiende al absolutismo y a la expansión de sus atribuciones". 178

capítulo Política, economía y burocracia

En los capítulos anteriores se ha propuesto un análisis sobre el Estado, el pensamiento económico, el mercado, la administración pública, la elección pública y la burocracia, así como de otros aspectos que se vinculan con las teorías desarrolladas. Por ello, el propósito de este apartado es encontrar las relaciones que vinculen a dichas teorías y conceptos. Asimismo, se busca responder a diversas interrogantes que surgen con el acercamiento a los enfoques analizados.

Para lograr el objetivo propuesto se inicia este capítulo con la conceptualización de la política, con la finalidad de establecer la relación de ésta con la economía y con la burocracia. Posteriormente, se analiza el institucionalismo desde la perspectiva de la política y de la económica, con la intención de reconocer en este enfoque la convergencia y solución a los problemas que se han presentado entre estas disciplinas.

5.1 Política

A fin de comprender el significado de la política, nos aproximaremos a ella mediante las diversas acepciones que la explican y que le permitieron la construcción de las teorías que se desarrollaron bajo su influencia. El origen de la palabra es polis (polítikas), que significa todo lo que se refiere a la ciudad y en consecuencia al ciudadano, civil, político, sociable y social. Su tradición y estudio fue trasmitido bajo el influjo de la obra de Aristóteles denominada Política, que ha sido considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, las funciones y divisiones del Estado y sobre varias formas de gobierno, asimismo se le calificó como arte o ciencia del gobierno. De las muchas posibles definiciones una general es la que refiere que la política es la actividad a través de la cual los grupos humanos toman decisiones. En la antigua Grecia, la política se relacionaba con la participación de los ciudadanos en el gobierno de su polis o ciudad. La palabra griega tenía que ver tanto con el proceso de decisión del gobierno como con la calidad de esas decisiones. 181

Maurice Duverger habría incorporado algunos aspectos relevantes en torno al estudio de la política, por un lado planteó que ésta sería más científica a partir de la utilización de herramientas tales como: la estadística, sondeos de opinión, técnicas de manipulación de masas y el uso de computadoras, entre otras. Sin embargo, consideraba que la política no podría llegar a ser enteramente científica, debido a que las decisiones políticas implican no sólo datos objetivos, sino también juicios de valor sobre el hombre y la sociedad. Con ello, los conceptos de la política quedaban relativizados, debido a que éstos se definen con relación a un sistema de valores determinado. En este marco la política tomaría dos sentidos fundamentales:

"Para unos, la política es esencialmente una lucha, una contienda que permite asegurar a los individuos y a los grupos que detentan el poder su dominación sobre la sociedad, al mismo

¹⁷⁹ Bobbio, Norberto. "*Política*", en Bobbio, Norberto. Diccionario de Política. 6ª edición, México, siglo XXI, 1991, p. 1,215.

¹⁸⁰ Del Aguila, Rafael. Manual de Ciencia Política. España, Trotta, 1997, p. 21.

¹⁸¹ Hinich, Melvin J. y Munger, Michael C. Teoría Analítica de la Política. España, Gedisa, 2003, p.11.

¹⁸² Duverger, Maurice. Introducción a la Política. España, Ariel, 1980, p.14.

tiempo, que la adquisición de las ventajas que se desprenden de ello. Para otros, la política es un esfuerzo que hace reinar el orden y la justicia, siendo la misión del poder asegurar el interés general y el bien común contra la presión de las reivindicaciones particulares. Para, los primeros la política sirve para mantener los privilegios de una minoría sobre la mayoría. Para los segundos, es un medio de realizar la integración de todos los individuos en la comunidad y de crear la ciudad perfecta de la que habla Aristóteles". 183

Una de las definiciones más polémicas en torno a la política es la planteada por Carl Schmitt, según la cual la esfera de la política coincide con la relación amigo-enemigo. De acuerdo con lo anterior el campo de origen y aplicación de la política sería el antagonismo y su función consistiría en la actividad de asociar y defender a los amigos y de dividir y combatir a los enemigos. Así lo define Schmitt:

"La específica distinción política a la cual es posible referir las acciones y motivos políticos es la distinción de amigo (freund) y enemigo (feind). Ella ofrece una definición conceptual, es decir, un criterio, no una definición exhaustiva o una explicación del contenido. En la medida en que no es derivable de otros criterios, ella corresponde, para la política, a los criterios relativamente autónomos de las otras contraposiciones: bueno y malo para la moral, bello y feo para la estética y así sucesivamente". 184

Por su parte Antonio Gramsci, plantea una definición de la política con características orgánicas, relativas a la comprensión del sistema capitalista y del ejercicio mismo del poder, así reconoce en la política los siguientes atributos:

¹⁸³ *Ibidem*, p. 15.

¹⁸⁴ Schmitt, Carl. El Concepto de lo Político. Argentina, Folios Ediciones, 1984, p. 23.

"La política es una ciencia autónoma, con sus principios y leyes diferentes de los pertenecientes a la moral y a la religión...un mero significado político actual sirve para indagar la separación existente entre gobernantes y gobernados". ¹⁸⁵

La mejor manera de abordar la política es agruparla en categorías, ello permite visualizar claramente algunos de los alcances y límites de la disciplina. Los autores tradicionales consideran el análisis político desde una perspectiva institucional, es decir se centran en el Estado y sus unidades secundarias como estructuras del gobierno. En este tenor sugieren definir a la ciencia política como la ciencia del Estado o como una rama de las ciencias sociales que se ocupa de la teoría, organización, gobierno o práctica del Estado. ¹⁸⁶ Max Weber considera que la política se encuentra indisolublemente unida al poder y que éste es el impulso que motiva la política:

"La política, sería, así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende, lo cual corresponde también al uso lingüístico. Cuando se dice de una cuestión que es una cuestión "política", o de un ministro o un funcionario, que es un "funcionario político", o de una decisión que tiene carácter "político", entonces se entiende siempre con ello que los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder son determinantes de la respuesta a aquella cuestión, o condicionan aquella decisión, o determinan la esfera de actuación del funcionario en cuestión. El que hace política aspira a poder: poder, ya sea como medio al servicio de otros fines -ideales o egoístas-, o poder "por el poder mismo", o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere". 187

¹⁸⁵ Gramsci, Antonio. Cuadernos de la Cárcel: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno. México, Juan Pablos Editor, 1975, p. 32.

¹⁸⁶ Young, Oran R. Sistemas de Ciencia Política. México, FCE, 1972, p. 12.

¹⁸⁷ Weber, Max. Economía y Sociedad, op. cit., pp. 1,056-1,057.

Más ampliamente la definición de política comprendería dos tipos: la descriptiva y la teórica. La descriptiva se centra en la política sólo como decisión. La teórica varía según la concepción politológica de que se trate. La descriptiva establece que una política trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos, y que se expresa en forma de: leyes, sentencias y actos administrativos.

Joan Subirats afirma que: política se le puede referir a un campo de actividad (política social, política exterior, etcétera), se le puede describir como una propuesta general o una perspectiva deseada (la política progresista, el conjunto de propuestas de un partido). Como sinónimo de decisiones de gobierno, como norma, como un conjunto de normas que existen sobre determinada materia, también, como resultado final, como modelo teórico aplicable, como explicación causal de la evolución de los hechos, en suma como proceso, como consecuencia de hechos y decisiones que implican avance o modificación de la realidad. 188

En este sentido se puede decir que la política tiene los siguientes componentes: a) institucional, elaborada o decidida por una autoridad formal, b) decisorio, la política es un conjunto sucesivo de decisiones relativas a la elección de fines y/o medios de efectos en el tiempo y de respuesta a problemas y a necesidades, c) comportamental, implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada sobre un curso de acción. ¹⁸⁹ En la visión teórica, el concepto de política se sumerge en el teorema del poder, el consenso y el conflicto. De forma más amplia la política es el estudio del comportamiento político, o el estudio del poder en la sociedad, o el estudio de las instituciones políticas y la teoría política. ¹⁹⁰

La política se desarrolló teórica y metodológicamente durante muchos siglos, sin embargo, se consolidó a partir de la Segunda Guerra Mundial. Con ello logró una fortaleza a la par de cualquiera de las ciencias sociales. 191 En este

¹⁸⁸ Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública, Ministerios para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 39-41.

¹⁸⁹ Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de las Políticas. Miguel Ángel Porrúa, México 1992, pp. 15-83.

¹⁹⁰ Oakeshott, Michael. El Racionalismo en la Política. 1ª reimpresión, México, FCE, 2001, p. 178.

¹⁹¹ Easton, David (compilador). Enfoques sobre la Teoría Política. 3ª reimpresión, Argentina, Amorrortu, 1997, pp. 17-31.

sentido existe un consenso respecto a su objeto de estudio y a los diversos elementos que analiza.

En el contexto actual, algunos autores afirman que la política después de 1945, generó una serie de indagaciones teóricas, que permitieron sistematizar y resumir lo que hasta ese momento se había descubierto, para dar coherencia y dirección a toda la disciplina. Este proceso abrió las puertas a una relación nueva y significativa entre la política y las restantes ciencias sociales. Asimismo, esta integración no quedó solo a la iniciativa de la política, sino que otras disciplinas contribuyeron a acelerar el proceso. 192 En este marco la economía abordó cuestiones que habían sido objeto de otras ciencias sociales, entre ellas de la política y de la administración pública, con una serie de desarrollos teóricos que colocaban su atención en los fundamentos institucionales del mercado, con el propósito de estudiar los procesos económicos en un contexto más amplio, con énfasis en las relaciones entre la economía, la política y sociedad. Esta nueva perspectiva comprendió los siguientes enfoques: nueva economía política, la elección pública, la economía pública, la economía evolucionista y la economía neoinstitucionalista. 193

5.2 Política y economía

A fin de encontrar los puntos concurrentes entre la política y la economía, se abordará la definición que le da sustento a la economía, sin dejar de señalar que en el capítulo uno del presente libro se desarrolló la historia del pensamiento económico. La palabra economía deriva del griego *oikonomike*, oikos igual a todo; nomos igual a administración, significaba para los griegos el acto de administrar prudentemente y sistemáticamente el patrimonio familiar. ¹⁹⁴ Esta acepción permitía distinguirla de la economía doméstica, que fue la *oi-konomia* de los griegos y la oeconomia de los romanos, que significaba una colección de normas para la buena administración de la casa. ¹⁹⁵ Fue Aristóteles quien se interesaba en la obtención de los ingresos para el Estado y quien con frecuencia usaba la expresión economía política.

¹⁶³

¹⁹² *Ibidem*, p. 26.

¹⁹³ Ayala Espino, José. Fundamentos Institucionales del Mercado. México, UNAM-DGAPA-Facultad de Economía, 2002, p. XIII.

¹⁹⁴ Ferguson, John M. *Historia de la Economía*. 1ª reimpresión, México, FCE, 2002, p. 9-10.

¹⁹⁵ Ricossa, Sergio. Diccionario de Economía. op. cit, p. 203.

Para la economía clásica, la economía política consistía en la enseñanza o investigación de la naturaleza de la riqueza y las leyes de su producción y distribución, lo que incluía directa o remotamente la actuación de todas las causas por las que la situación de la humanidad o de cualquier sociedad de seres humanos prospera o decae respecto al objetivo universal de los deseos humanos. 196 El concepto evolucionó hasta volverlo más preciso, de esta forma se ha considerado a la economía como el estudio que llevan a cabo las sociedades para utilizar los recursos escasos para producir mercancías valiosas y distribuirlas entre los diferentes individuos. 197

La economía para fines analíticos puede dividirse en economía descriptiva, en teoría económica y en economía aplicada. En la primera se reúnen todos los factores relacionados sobre los asuntos concretos, tales como el sistema agrícola de un país determinado o sobre la industria del algodón, entre otros. La teoría económica o el análisis económico, busca explicar la forma en que un sistema económico funciona y los rasgos más importantes de ese sistema. La economía aplicada se sirve de la estructura general del análisis suministrado por la teoría económica para explicar las causas y el significado de los hechos presentados por los economistas descriptivos. 198 La clasificación más general se refiere en primer lugar a la microeconomía que se ocupa de la conducta de entidades individuales como los mercados, las empresas y las economías domesticas, mientras que la macroeconomía se ocupa del funcionamiento global de las economías. 199

Por otra parte, y a fin esclarecer la relación de la política y la economía, se iniciará por reconocer la dificultad para realizar una clasificación de las ciencias en general y de las ciencias sociales en particular, de forma tal que dicha clasificación no sea cerrada ni excluyente y que permita observar las interrelaciones que guardan una ciencia con otra. Con la finalidad de establecer un marco de referencia se tomará la clasificación que sobre las diversas ciencias propone Mario Bunge y que se describe en el cuadro 15.200

¹⁹⁶ Stuart Mill, John. Principios de Economía Política, op. cit, p. 29.

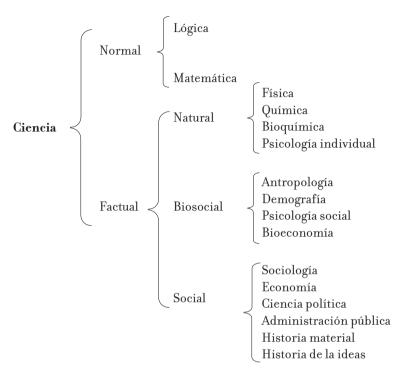
¹⁹⁷ Samuelson, Paul y Nordhaus, William. Economía op. cit., p. 4.

¹⁹⁸ Stonier, Alfred W. y Hague, Douglas. Manual de Teoría Económica. 4ª reimpresión, España, Aguilar, 1973. p. 3.

¹⁹⁹ Samuelson, Paul y Nordhaus, William. Economía op. cit., p. 5.

²⁰⁰ Bunge, Mario. La Investigación Científica. México, siglo XXI, 2000, pp. 19-22.

Cuadro 15 Clasificación de las ciencias



Fuente: Bunge, Mario. La Investigación Científica. México, siglo XXI, 2000, p. 21.

La primera diferencia que se observa es entre las ciencias formales y las ciencias fácticas, las primeras estudian ideas y las segundas hechos. Significa que la lógica y la matemática no refieren nada que se encuentre en la realidad, mientras que, por ejemplo, la física y la psicología refieren hechos que se encuentran en el mundo. Dentro de esta clasificación podemos señalar que la economía, la política y la administración pública²⁰¹ estudian determinadas actividades del hombre o, de forma más simple, aspectos específicos de la interacción humana. Asimismo, los economistas se han referido a su disciplina como una ciencia que estudia los hechos:

²⁰¹ En el cuadro de Mario Bunge, no se contempla a la administración pública como ciencia, sin embargo por lo expuesto a lo largo de esta investigación, se consideró necesario incorporarla con esta categoría.

"La economía política, tal como se estudia en la actualidad se basa por completo en hechos, pues la naturaleza de las cosas es un hecho, tanto como el acontecimiento que resulta de él. Los fenómenos cuyas causas y resultados intenta discernir pueden ser considerados hechos generales y constantes que siempre son los mismos en todos los casos similares, o hechos particulares que suceden asimismo en virtud de leyes generales".2002

Son los hechos, los objetos y un espacio común donde se desarrolla cada una de estas disciplinas. En este espacio se han construido muchos puentes para conectar a la ciencia política y a la economía, y a éstas con las demás ciencias sociales en todos los niveles. Actualmente las ciencias sociales comparten muchas técnicas y teoremas. ²⁰³ Pese a lo anterior, en algunos contextos se ha preferido una ciencia sobre la otra, como es el caso de los Estados Unidos de América, lugar donde han surgido enfoques alternativos que pretenden sustituir a la política por la economía:

"Al igual que el estudioso de la ciencia política el economista estudia la organización social pero lo hace —o debería de hacerlo— de un modo distinto. Estudia las relaciones de mercado e intercambio a partir de procesos de opción de los participantes individuales...Parece no obstante, que los politicólogos han descuidado, relativamente la conducta individual en la participación en el proceso político y la determinación de su resultado. Muchos autores siguen suponiendo que de algún modo y en alguna parte, existe, un "interés público" e "interés general" divorciado de los intereses de los individuos". 2004

Al parecer y de acuerdo a lo planteado el foco de estudio en que se reúnen la política y la economía es la decisión y así se expresa:

²⁰² Say, Jean Baptiste. Tratado de Economía Política, op. cit., p.11.

²⁰³ Easton, David (compilador). Enfoques sobre la Teoría Política, op. cit. p. 27.

²⁰⁴ Buchanan, James. "Una Teoría Individualista del Proceso Político", en Easton, David (compilador). Enfoques sobre la Teoría Política, op. cit. pp. 49-50.

"Votar, legislar, juzgar y administrar se han concebido siempre como procesos de toma de decisiones; los instrumentos del análisis político—históricos, legales y conductistas—fueron adaptados al análisis de la decisión...En economía y estadística matemática se desarrolló en la última generación la teoría matemática de decisión, conocida en la actualidad en casi todas las ciencias sociales".205

Si aceptamos lo planteado en las líneas anteriores la política y la economía se reúnen en la decisión. La economía analiza las decisiones individuales que surgen con motivo del intercambio, para atender ciertas necesidades particulares. Mientras que la política analiza las decisiones de carácter colectivo, que surgen para atender las necesidades de interés público.

5.3 Política, economía y burocracia

En esta sección se abordarán los aspectos que vinculan a la política y a la economía con la burocracia. De forma por demás simple, se ha dicho que lo que relaciona a la política y a la economía es la decisión (individual o colectiva), pues bien, la relación de ambas disciplinas con la burocracia, es que ésta ejecuta las decisiones. La burocracia ha sido concebida como la estructura administrativa que actúa tanto en ámbito particular, como en el ámbito de lo público, por tanto abarca ambas esferas (público y privado). Cuando nos referimos a la burocracia en la esfera de lo público, se entiende a ésta, como la materialización de la administración pública. Es en esta orientación que las burocracias que se desempeñan en el ámbito de lo público, atienden las acciones de los gobiernos en un determinado Estado.

En este caso la burocracia que se desempeña en el ámbito del gobierno participa en el proceso político, este hecho le permite poseer el poder, la legitimidad, la autoridad y ejercer la coercitividad. Dichos atributos le son inherentes a los cargos que determinadas personas desempeñan en esa estructura

²⁰⁵ Herbert A., Simon. "La Investigación Política: el Marco de la Toma de Decisiones", en Easton, David (compilador). Enfoques sobre la Teoría Política, op. cit. pp. 35 y 39.

jerárquica. Las características señaladas no necesariamente implicarían la presencia del modelo weberiano. Asimismo, la burocracia se concibe generalmente como el poder instrumental al servicio de intereses políticos, económicos o de cualquier índole y tiene como trasfondo el logro de metas colectivas:

"Tratándose de sociedades territorialmente organizadas, dichas metas comprenden de ordinario, el mantenimiento del orden interno básico y la defensa de la integridad territorial, aunque ésta pueda adquirir poco a poco matices de agresión. También comprende la movilización de recursos—en el caso de gobierno en gran parte en forma de impuestos— destinados a mantener el aparato administrativo y asimismo los componentes estructuralmente diferenciados de la estructura colectiva".²⁰⁶

Por otro lado, la esencia explicativa y argumentativa de la teoría política y económica ha sido impulsar a las sociedades para el logro de mejores niveles de vida para las colectividades que integran los Estados contemporáneos. Por tal motivo se sostiene que el papel de la burocracia en la realización del cambio socioeconómico requiere como tendencia central que la estructura administrativa de la administración pública presente los atributos weberianos, que de alguna forma le dan vida.

"Se considera que los sistemas de administración pública que no llegan a cumplir con el modelo legal-racional de Weber no son modernos. Más aún a menudo se sostiene, o se da por supuesto que el sector de la administración pública que carezca de estas características no puede ser un instrumento eficaz para producir el cambio económico, social y político, que se asocia con la modernización".207

¹⁶⁸

²⁰⁶ Parsons, Talcott. "El Aspecto Político de la Estructura y el Proceso sociales", en Easton, David (compilador). Enfoques sobre la Teoría Política, op. cit. p. 128.

²⁰⁷ Lapalombara, Joseph (compilador). *Burocracia y Desarrollo Político*. Argentina, Paidos, 1970, p. 21.

Sin embargo, como se ha podido observar a lo largo de la historia muchas estructuras burocráticas no se apegan al modelo weberiano y han funcionado acorde a las circunstancias específicas del caso. Este hecho se observa mejor en el análisis de los Estados en vías de desarrollo, 208 por ello se puede decir que:

"Intentar rehacer las burocracias de los Estados en desarrollo a alguna abstracción derivada de un modelo weberiano, significa un esfuerzo desmesurado. Aunque tuviera éxito, su valor sería dudoso porque una burocracia sobrecargada de normas weberianas podría constituirse en un instrumento poco eficaz para el cambio económico". 209

Asimismo, el acercamiento al modelo weberiano se ha dado en los Estados con economías desarrolladas, ello ha sido el ejemplo para los Estados nuevos que buscan lograr niveles de bienestar semejantes a estas economías:

"Las esperanzas que cifren las naciones nuevas en la formación de un sistema administrativo eficaz, están fundadas en la evidencia histórica que aportan los países viejos...Sean cual fueran las enseñanzas extraídas, su alcance no es universal. No pueden ser transferidas sin modificaciones a otros medios que se encuentran en distintas etapas de crecimiento, ni que presenten diferencias, culturales, climáticas o de otros tipos. Sin embargo, ciertas características de la forma de responder del funcionario de carrera a la dirección fijada por el gobierno se destacan y

¹⁶⁹

²⁰⁸ Dentro de las teorías económicas predominó la preocupación por el desarrollo del capitalismo, desde el último cuarto del siglo XIX hasta alrededor de 1950. Con ello, se impusieron dos escuelas principales de la economía "pura": la teoría económica neoclásica, que incluye a la teoría de las ventajas comparativas en el comercio mundial y la macroeconomía keynesiana, con sus variantes de corto y largo plazo. Los neoclásicos recomendaban maximizar la utilidad de las empresas y consumidores individuales en los mercados nacionales e internacionales. Mientras que los keynesianos se concentraban en políticas de empleo a corto plazo y de crecimiento a largo plazo.

se manifiestan con gran persistencia. Esto contradice la suposición tan difundida, de que la burocracia moderna se ajusta a un molde único de comportamiento". 210

En esta perspectiva se puede sugerir que existen una gran cantidad de burocracias que sin poseer las características weberianas, cumplen en forma adecuada las funciones que les fueron encomendadas por las sociedades a las que sirven.

Por otra parte, la burocracia además de responder a ciertos intereses, también se concibe como un cuerpo cohesionado para el cambio social o para la defensa de sus propios intereses, a pesar de los diversos niveles jerárquicos que posea, la dirección de sus movimientos proviene de los niveles más altos. Ahora bien, en la actualidad la burocracia aunque se ha estratificado en diversos grupos, cuando los niveles superiores alcanzan una cohesión estable, buscan hacer sentir su influencia sobre los rumbos, tanto de la administración pública vía programas, como de los propios electores, convirtiéndose en un grupo de acción.

"La burocracia es un grupo de acción por la sencilla razón que existe... Por el hecho de que ocupa un puesto crucial en la estructura de poder y porque brinda un apoyo indispensable para el funcionamiento moderno".²¹¹

La discusión que han sostenido la política y la economía en torno a la burocracia es que ésta no se subordina al interés colectivo y en consecuencia, han surgido en el seno de ambas disciplinas propuestas orientadas a limitar la actuación de la burocracia. Por parte de la política se ha buscado mantener acotada a la burocracia mediante mecanismos legales, que se gestan desde las constituciones o bien con reformas de carácter administrativo que tienen el

²¹⁰ Morstein, Marx. "El Servicio Civil de Carrera de Nivel Superior como Grupo de Acción en el Desarrollo Político Occidental", en Lapalombara, Joseph (compilador). Burocracia y Desarrollo Político, op.cit., pp. 62-63.

²¹¹ Ibidem, p. 66.

propósito de reclutar y seleccionar a los mejores hombres para el desempeño de las actividades que buscan el bienestar colectivo (modelo weberiano). Por su parte, la economía se ha centrado en el individualismo metodológico y ha caracterizado a la burocracia como un todo (de individuos) que buscan su propio interés, racionales para reconocer alternativas, informados, se desenvuelven en contextos ordenados y eligen las mejores estrategias para maximizar su utilidad.

Esta perspectiva ha sido cuestionada fuertemente por su reduccionismo metodológico, que supone que los individuos se encuentran en un sistema cerrado y que no reciben ningún estimulo externo y que además poseen la información necesaria y suficiente para tomar las decisiones que los llevarían a maximizar su utilidad. Sin embargo, en un contexto en donde estos mismos individuos tengan que asumir diversos costos de transacción los comportamientos serían poco predecibles.

En este marco si se observan las respuestas de la política y de la economía, al problema de la burocracia, podríamos acotarlo sólo al aspecto organizacional de la burocracia o bien hacerlo más extensivo al todo de la economía y de la política. Si fuera lo último nos estaríamos refiriendo a la metodología, principios, objeto de estudio, entre otros, que se han seguido en ambas disciplinas a través de su historia, y si en este devenir se reconoce que ambas han centrado su esfuerzo en explicar cómo evolucionan las sociedades en lo económico, lo político y lo social.

Al parecer ambas disciplinas se vieron atraídas hacia el supuesto individualista y al conductismo. En el caso de la economía, las principales corrientes económicas han defendido al mercado como el mejor sistema de asignación de recursos. Por su parte la ciencia política se vio dominada por la influencia anglosajona y en consecuencia por el paradigma racional. Ese dominio se reflejó en el éxito de teorías sobre el comportamiento político, inspiradas en el pensamiento macroeconómico como la elección racional y la elección pública.²¹²

A pesar del éxito obtenido por las diversas teorías sustentadas en el paradigma racional, las críticas no se han hecho esperar y han surgido enfoques alternativos e incluso algunos que se han convertido en puentes entre las diversas ciencias sociales como es el caso del neoinstitucionalismo. Este último cuestiona al conductismo y al supuesto individualista, y propone que sean las instituciones las que moldeen el orden social y económico. ²¹³ A fin de abundar en esta propuesta en el siguiente apartado se abordará esta vertiente teórica.

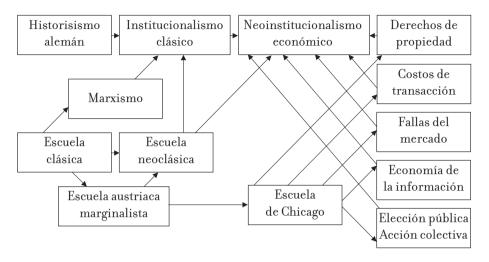
5.4 El neoinstitucionalismo

El estudio de las instituciones data de mucho antes de que se formara la escuela clásica económica, de hecho los mismos clásicos utilizaron material histórico institucional en sus estudios. La característica principal de los análisis de los clásicos fue la descripción, mientras que otros pensadores como Galliani, Cantillon y Hume le dieron una importancia de primer plano. En cuanto al desarrollo del institucionalismo que se gestó en los Estado Unidos de América, se reconocen tres periodos: el primer periodo que abarca de 1890 a 1925, en éste Veblen edificó los cimientos del movimiento institucionalista. El segundo periodo que va de 1925 hasta 1945, en este periodo los cultivadores del pensamiento institucionalista fueron John R. Commons, Wesley G. Mitchel y John M. Clark. El tercer periodo incluye los años de 1945 hasta 1970, entre los cultivadores de esta teoría se puede señalar a: Clarence E. Ayres, John K. Calbraith, Robert Heilbroner, León H. Keyserling, Gardiner C. Means, Gerhard Colm. De 1970 a la fecha se renovó el enfoque conformando lo que se le denominó el "nuevo institucionalismo", entre sus principales representantes se encuentran: Oliver E. Williamson, Ronald Coase y Douglass North.²¹⁴ De acuerdo con Ayala Espino los antecedentes y evolución del institucionalismo se pueden resumir de la siguiente manera:

²¹³ Peters, Guy B. *El Nuevo Institucionalismo Político*. España, Gedisa, 2003, p. 32.

²¹⁴ Figueras, Alberto José y Morero Hernán. *Veblen en su Sesquicentenario y la Corriente Institucionalista*, p. 1. http://www.aaep.org.ar/anales7works/works2007/Figueras.pdf.

Cuadro 16Evolución del institucionalismo económico



Fuente: Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. *Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. 1ª reimpresión, México, FCE, 2000, p. 29.

El neoinstitucionalismo respondió críticamente al análisis conductual sustentado en el individualismo metodológico y a la elección racional dominante en el pensamiento económico y político durante la mayor parte del siglo XX. Algunos autores han planteado que a principios de la década de 1980, dio inicio una contrarreforma al conductismo y la elección racional, que despertó el interés por el rol que desempeñaban las instituciones en la sociedad. Ello llevó a reflexionar profundamente sobre la influencia que las instituciones ejercían sobre los individuos.

"Los conductistas y los partidarios del análisis de la elección racional consideraban que los individuos son actores totalmente autónomos que se encuentran a salvo de restricciones de las instituciones, sin embargo, deberían tomar conciencia de que es indudable que los individuos reciben influencias institucionales". ²¹⁵

El neoinstitucionalismo busca plantear una alternativa, que solucione los problemas que han venido enfrentando la política, la economía y el resto de las ciencias sociales. Así desde el punto de vista de la filosofía es encontrar el elemento ontológico de las ciencias sociales.²¹⁶ Según North:

"Las instituciones son una creación humana. Evolucionan y son alteradas por humanos, por consiguiente nuestra teoría debe empezar con el individuo. Al mismo tiempo las limitaciones que esas instituciones imponen a las elecciones individuales son generalizadoras. Integrar elecciones individuales con las limitaciones que las instituciones imponen a la elección es un gran paso hacia la unificación de la investigación en las ciencias sociales". ²¹⁷

Esta es la pretensión del neoinstitucionalismo, al establecer que las instituciones son ese componente, mediante el cual es posible encontrar las relaciones que afectan a las partes que vinculan a las diversas ciencias sociales. Asimismo, el adentrarse en el tema se tienen que reconocer diversos aspectos señalados en las páginas anteriores, tales como: el método de análisis de la economía, la conducta humana, la toma de decisiones individual, la motivación, los valores, el medio y las diversas teorías que han explicado la conducta humana. Por ello, en esta sección se abordará: el concepto de institución, la crítica al modelo neoclásico de la economía y la propuesta del neoinstitucionalismo.

5.4.1 Definición de Institución

A fin de que se entienda este planteamiento comenzaremos por recorrer las diferentes acepciones en torno a lo que se concibe por institución. Para Douglass C. North, las instituciones son las reglas del juego en una sociedad

²¹⁶ La ontología estudia el ser en cuanto ser, su importancia se origina en la historia de la filosofía, cuando surge la necesidad de dar explicaciones racionales a fenómenos de mundo físico, con la pretensión de generar explicaciones de carácter universal, es decir un conocimiento válido a todos los hechos, lo que exigía pensar en un elemento constitutivo de todos los fenómenos analizados, http.//www.filosofía.org/filomat/df022.htm.

²¹⁷ North C. Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, op. cit. p. 16.

o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Estructuran incentivos en el intercambio humano sea político, social o económico y son la clave para entender el cambio histórico. ²¹⁸ En esta perspectiva plantea que existen instituciones formales e informales en las que se establecen acuerdos, códigos de conducta, constituciones, el derecho consuetudinario, normas escritas y reglas formales, con ello también, se dan las sanciones o procesos correctivos, que responden a la falta de cumplimiento a lo señalado por la institución. ²¹⁹ De acuerdo con este autor en el lenguaje de los economistas las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.

A fin de establecer claramente lo que se debe entender por institución, North define una serie de organismos, que muchas veces suelen confundirse con las instituciones, así nos dice que:²²⁰

"Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vacionales de capacitación). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos". 221

James G. March y Johan P. Olsen abundan sobre la concepción de las instituciones como reglas, así nos dicen que las instituciones poseen un repertorio de procedimientos y recurren a las reglas para escoger entre ellas. Las reglas se pueden imponer o aplicar por coerción directa y mediante autoridad política u organizadora, o pueden ser parte de un código de conducta adecuada que se aprende e interioriza por medio de la socialización o la educación.²²²

²¹⁸ *Ibidem*, p. 13.

²¹⁹ *Ibidem*, p.66.

²²⁰ Ibidem, p. 14.

²²¹ Ibidem, p. 15.

²²² March, James G. y Olsen, Johan P. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, FCE, 1997, p. 67.

Por su parte, para Max Lerner, las instituciones son un conjunto de hábitos y costumbres, maneras de hacer las cosas y formas de pensar acerca de las cosas, ambas probadas por prácticas repetidas en el tiempo y por la aceptación de la comunidad. F. Commons define a las instituciones como una acción colectiva emprendida para ampliar la libertad y la acción individual como una condición indispensable para crear mercados libres incluido el mercado de trabajo. Para crear mercados libres incluido el mercado de trabajo.

Schotter enfatiza el papel de las instituciones para resolver problemas en la vida social. Boudon ve a las instituciones como restricciones que ayudan a evitar el lado negativo de las acciones económicas y políticas inevitablemente presentes en cualquier acción colectiva. Elster coloca el acento en la capacidad que tienen las instituciones para potenciar a los agentes para trabajar colectivamente y producir beneficios sociales. Bates sugiere que las instituciones ayudan a reconciliar la racionalidad individual (egoísta y maximizadora) y la racionalidad social presente en las acciones colectivas. 225 Peter Berger observa que las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes. 226 Una explicación más amplia nos dice que institución es el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones históricas que a lo largo de su evolución los individuos siguen expresamente...Un conjunto de reglas sólo se transforma strictu sensu, en institución cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento voluntario a coercitivamente impuesto por el Estado.²²⁷

Como se puede observar, las instituciones son la unidad de análisis del neoinstitucionalismo. Establecen las reglas que crean los humanos para la convivencia en el entramado social o de la interacción humana en términos de North y han desarrollado una teoría que en muchos aspectos refuta los supuestos que han sostenido por mucho tiempo a las teorías económicas clásica y neoclásica.

²²³ Citado en Kalmanovitz, Salomón. El Neoinstitucionalismo como Escuela, p. 5. http://www.banrep.gor.co//junta/publicaciones/Salomón/El_%20neoinstitucionalismo_como_escuela,pdf.

²²⁴ Citado en Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico.* 1ª reimpresión, México, FCE, 2000, p. 34.

²²⁵ Ibidem, p. 62.

²²⁶ Rivas Leone, José Antonio. "El Neoinstitucionalismo y la Revaloración de las Instituciones". Reflexión Política. Año 5, Nº 9, Colombia, Panorama, junio 2003, p. 39.

²²⁷ Ramírez Hernández, Fernando. *La política de Competencia y el Proceso de Regulación en México*, 1993-1999, p. 2. https://www.eumed.net/libros/2007b/281/18.htm,

5.4.2 La perspectiva del neoinstitucionalismo

El neoinstitucionalismo tiene como base la crítica a los supuestos conductuales de la teoría económica neoclásica y a su renovación mediante la elección pública, sustentadas ambas, en el individualismo metodológico. La elección pública desarrolló diversos modelos para explicar el comportamiento de los individuos mediante la teoría de juegos. La aplicación de dichos modelos permitió predecir el comportamiento de los individuos, que tomaban decisiones para el intercambio en diversos mercados y que buscaban la máxima utilidad. Así lo expresaban los cultivadores de la elección pública:

"La interacción entre los individuos puede reflejarse mediante ciertos modelos analíticos bastante sencillos, parecidos a los utilizados en los juegos no cooperativos, esta es la pauta general. Se entiende que los supuestos utilizados son lo bastante próximos a la realidad como para facilitar la explicación y predilección de ciertas clases de conducta económica".²²⁸

En este aspecto el neoinstitucionalismo ha planteado que el éxito parcial de la economía para explicar una serie de fenómenos de carácter económico, con base en el supuesto de la escasez y de la competencia en un proceso de intercambio sin fricciones y en un sistema en que los derechos de propiedad están especificados, el acceso a ellos es sin costo y la adquisición de la información es gratuita, ha llevado a una generación de economistas a estudiar la conducta de los individuos en el mercado y a pensar que este método se podía ampliar a las decisiones de carácter colectivo y por ende a la política. Ello fortaleció a la elección pública y a la modelización del comportamiento colectivo a través de la teoría de juegos.

La respuesta neoinstitucional a la metodología utilizada por el conductismo, la elección racional y la elección pública, se sustentó en argumentos que criticaban los modelos matematizados en la teoría de juegos y que pretendían predecir la conducta de los individuos en las decisiones colectivas.

²²⁸ Mueller C. Dennis. Elección pública, op. cit. p. 18.

Los supuestos que desarrollaron los neoinstitucionalistas se enfocaron en mostrar que el sistema de análisis de la economía neoclásica no había considerado: la complejidad del ser humano, el cual puede efectuar acciones no sólo movido por su propio interés, sino por motivos altruistas, el tamaño de los grupos que participan y que afectan el conjunto de las decisiones tomadas debido a nivel de información que posea cada uno de los sujetos, por la relación costo-beneficio que impacta en decisión de los individuos, por los costos de negociación o transacción que las decisiones tomadas generarían y finalmente por los derechos de propiedad existentes entre los individuos. En un afán de mostrar las deficiencias de los postulados de la economía neoclásica North los analiza y contra argumenta a cada uno de ellos:

Cuadro 17
Supuestos conductuales neoclásicos vs. Neoinstitucionalismo

	Economía Neoclásica	Neoinstitucionalismo
1	Razonablemente el mundo se ve en equilibrio.	No hay un sólo equilibrio, sino varios que surgen por que hay un continuum de teorías. Los agentes no pueden sostenerse y actúar sin encontrar de vez en cuando hechos que los induzcan a cambiar sus teorías.
2,	Los individuos enfrentan situaciones repetidas de elección.	Los individuos enfrentan diversas elecciones únicas y no repetitivas, en las cuales la información es incompleta y los resultados inciertos.
3	Los actores tienen preferencias estables.	La preferencia tiene una influencia psicológica e histórica, que las modi- fican con el tiempo.
4	Los actores identifican las oportunidades disponibles y se apoderan de ellas para mejorar resultados.	La retroalimentación de la informa- ción es tan pobre, que el actor no pue- de identificar alternativas mejores.
5	Ningún equilibrio puede presentarse si los actores no maximizan sus pre- ferencias.	La competencia está apagada, el ajuste puede ser lento o desviado y las consecuencias evolucionarias clásicas, no serían validas por periodos largos.

	Economía Neoclásica	Neoinstitucionalismo
6	El equilibrio del mundo ofrece las mejores partes empleadas por los supuestos, que los actores están maximizando.	La historia del mundo ofrece evidencias abrumadoras, que son mucho más que una simple conducta racional no cooperadora.
7	Los detalles del proceso adaptativo son complejos y probablemente específicos de actor y situación. Por contraste, las regularidades asociadas con el equilibrio optimizador son comparativamente simples.	Los supuestos conductuales de los economistas son útiles para resolver ciertos problemas. Son inadecuados para dar solución a muchas cuestiones que enfrentan los científicos sociales y constituyen el bloque fundamental que impide una comprensión de la existencia de la formación y de la evolución de las instituciones.

Finaliza

Fuente: elaboración propia con base en North C. Douglass. Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico, op. cit. pp. 33-34 y 39-40.

El cuadro anterior deja de manifiesto el reduccionismo de cada uno de los postulados de la economía neoclásica. El neoinstitucionalismo amplia su marco de análisis con otros aportes teóricos como son los derechos de propiedad y los costos de transacción, los cuales abren el horizonte a la aplicación de nuevos desarrollos teóricos. En los neoinstitucionalistas los costos de transacción se convierten en una pieza fundamental para el desarrollo de la teoría de las instituciones. Los costos de transacción implican:

"Descubrir con quien deseamos transar, informar a la gente lo que deseamos intercambiar y en qué términos, conducir negociaciones que lleven a un convenio, redactar el contrato, llevar a cabo la inspección necesaria para asegurarnos de que los términos del contrato se observan. Estas operaciones son, a menudo, muy costosas para evitar muchas transacciones que se llevarían a cabo en un mundo en que el sistema de precios funcionaría sin costos". 229

²²⁹ Coase Ronald H. *Los Costos de Transacción*, p. 98. http://www.eumed.net.cursecon/textos/Coase-costo.htm

Kenneth Arrow definió los costos de transacción como los costos de la administración del sistema económico. Dichos costos deben distinguirse de los de producción, que es la categoría utilizada por la economía neoclásica. Los costos de transacción son el equivalente económico de la fricción en los sistemas físicos. ²³⁰ La teoría de los costos de transacción se ha distinguido del enfoque neoclásico por considerar una serie de factores adicionales al sistema económico neoclásico, así se dice que el enfoque es más: 1) microanalítico, 2) está consciente de sus supuestos conductuales, 3) introduce y desarrolla la importancia de la especificidad de los activos, 4) recurre más al análisis institucional comparado, 5) considera a la empresa como una estructura de gobernación antes que como una función de producción y 6) asigna un peso mayor a las instituciones contractuales. ²³¹

Resulta así, que el intercambio económico sólo es posible en la lógica neoclásica en un sistema en el cual no haya ningún costo de transacción, sin embargo ello no es posible en un sistema abierto, sujeto a un medio en el cual se presenta todo tipo de interrelación que genera costos, los cuales hacen que el intercambio sea costoso y complejo. El incremento de dichos costos puede convertirse en un obstáculo para el desempeño económico.

Con relación a la organización burocrática, Oliver E. Williamson reconoce una serie de costos de transacción, entre los cuales señala que esta organización tiene una mayor propensión al arreglo, es decir, que el gobierno sufre del costo de las buenas intenciones al creer que los problemas más difíciles, serán resueltos por personas inteligentes y comprometidas. El resultado de lo anterior, es que regularmente los problemas resultan más difíciles o la competencia administrativa es más limitada que lo proyectado en un principio por los administradores. 232

Otro de los costos que plantea Williamson es el que se refiere al perdón, significa que en la organización burocrática, los horizontes en los resultados son de largo plazo y muy indulgentes. Dicho aspecto no ocurre en los mercados debido a que en ellos se tiene un conocimiento menor de las circunstancias

²³⁰ Citado en Williamson, Oliver E. *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México, FCE, 1989,

²³¹ Ibidem, p. 28.

²³² Ibidem, pp. 135-136.

y de las formas en que se resuelven los problemas. Utilizan horizontes más estrechos y son relativamente severos, cuando los resultados no son los esperados. Otros dos aspectos que el autor identifica como costos de transacción en la burocracia son las componendas y las decisiones de operación.²³³

De acuerdo con lo anterior, los neoinstitucionalistas basan su teoría sobre la conducta humana y sobre los costos de transacción, en un modelo amplio que considera que la estabilidad de un sistema es el resultado de la obediencia a un conjunto de reglas formales e informales, y su acatamiento está garantizado por la amenaza a sanciones para quienes quieran transgredirlas. Con ello los neoinstitucionalistas proponen un modelo que vincula y une a la política con la economía y queda de manifiesto las debilidades del análisis de la elección pública sobre los supuestos conductuales, el intercambio y las decisiones de los individuos. Dichos supuestos los hacen extensivos a la burocracia. El neoinstitucionalismo deja claro que el modelo de la elección pública no considera las limitaciones autoimpuestas, el altruismo y otros valores, que son determinantes en las elecciones que hacen los individuos.

Por otra parte, como se ha establecido a lo largo de este libro, el propósito ha sido encontrar los aspectos que permitan vincular a la economía con la política y que ello permita caracterizar el tipo de administración pública que se ha formado a través del tiempo como resultado de la influencia de los diversos aportes teóricos, surgidos en el seno de otras disciplinas, con la intención de lograr mejores resultados en un enfoque impregnado de racionalismo económico a ultranza, que deja por un lado el humanismo altruista que debe ser la bandera de cualquier administración pública.

En este sentido, el neoinstitucionalismo y su aporte teórico amplia el análisis conductual de la economía neoclásica, con el propósito de establecer un marco más amplio, para explicar el desempeño económico y las decisiones individuales y colectivas, ello los lleva a establecer un puente entre la política y la economía que al parecer sería indisoluble y así lo establece:

"La política y la economía están entrelazadas inextricablemente en cualquier comprensión o entendimiento del desempeño de una economía, por consiguiente debemos crear una disciplina económica política verdadera... Un conjunto de frenos institucionales define las relaciones de intercambio entre las dos, por tanto determina el modo en que trabaja el sistema político económico... La teoría macroeconómica moderna nunca resolverá los problemas que confronta a menos que quienes la practican reconozcan que las decisiones tomadas por medio del proceso político afectan críticamente el funcionamiento de las economías". 234

Al considerar que el neoinstitucionalismo es un desarrollo teórico que incorpora una serie de enfoques, Ayala Espino lo resume de la siguiente forma:

- 1- Incorpora las fricciones sociales, los conflictos distributivos y las estructuras de poder que surgen en el mundo real cuando se relacionan la economía y las instituciones por medio de los contratos, las regulaciones, los derechos de propiedad y las leyes que reglamentan el intercambio.
- 2- Enfoca los problemas de asignación de recursos como un proceso de ajuste complejo y de negociaciones entre individuos, grupos y el Estado, y no normativamente, como la economía convencional, para la cual siempre hay una solución óptima de equilibrio que es eficiente independientemente de los conflictos distributivos que surgen de las contradicciones a las cuales conduce la conducta maximizadota.
- 3- Estudia las relaciones entre el tipo de instituciones y los costos de transacción.

¹⁸²

- 4- Sugiere que los problemas de información elevan los costos de transacción en el ámbito del diseño y aplicación de las políticas públicas y, en consecuencia, éstas pueden resultar en una asignación de recursos ineficiente.
- 5- La influencia negativa de las instituciones ineficientes afecta el nivel macroeconómico, microeconómico y lo social.
- 6- Destaca la importancia de los precios relativos para las decisiones de invertir, ahorrar y consumir e introduce el papel del cambio institucional e implicaciones positivas o negativas para la asignación de recursos.
- 7- Las instituciones y las estructuras jerárquicas en las organizaciones económicas pueden modificar las elecciones y acciones de los individuos y grupos.
- 8 Subraya la necesidad de un marco conceptual para la introducción del papel del Estado, el sistema político, cultura y los valores.
- 9- Propone estudiar los procedimientos a través de los cuales la economía, mercado y las instituciones se estructuran y/o se desestructuran, para encontrar soluciones a problemas de asignación de recursos y distribución del ingreso, para los cuales el mercado no ofrece respuestas o soluciones eficientes.

Por otra parte los modelos teóricos hasta aquí analizados, han permitido explicar los fenómenos económicos, políticos y sociales que han ocurrido en las sociedades, en un intento de explicar, predecir y proponer posibles soluciones a lo que ocurre en las diversas economías del mundo. En el siguiente apartado se pretende comentar la crisis económica actual y vincularla con los enfoques teóricos analizados.²³⁵

²³⁵ Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico, op. cit., pp. 42-43.

5.5 El panorama actual

Al momento de escribir estas líneas comienza el año de 2010, las noticias y los expertos financieros han dicho que la crisis económica declarada durante el último trimestre de 2008, tuvo su origen en los Estados Unidos de América, como consecuencia de las hipotecas y préstamos sin garantías suficientes. Los factores más relevantes que contribuyeron a la generación de la crisis fueron: inadecuada reglamentación de las instituciones financieras, dinero barato (promovido por los bancos, ahorros asiáticos y dinero de los países productores de petróleo), y derivados financieros muy complejos y mal entendidos, que produjeron utilidades enormes para los bancos de inversión y otras instituciones financieras, así como pérdidas para casi todo lo demás.²³⁶

El problema que se presenta es de solvencia por parte de las instituciones financieras, que en última instancia recae en la mayor parte de la sociedad. Los gobiernos de las economías desarrolladas intentan resolver dos problemas relacionados entre si: el primero se refiere a la capitalización de los bancos mediante la inyección de dinero y el segundo establecer una economía sana en la producción de bienes y servicios que signifique a la vez un rescate para las empresas. Sin embargo, a la fecha estas soluciones no han producido los resultados esperados, la razón es simple, las sociedades no están convencidas de que esas medidas vayan a funcionar (sentimiento de desconfianza que inhibe las inversiones). El resultado inmediato fue una reducción del valor de las acciones de todas las empresas que cotizan en la bolsa, con consecuente pérdida en las inversiones de los pequeños, mediano y grandes inversionistas, que si decidieran retirarse del mercado asumirían la pérdida reflejada en sus inversiones. En el caso de la Bolsa Mexicana de Valores las acciones acumularon un pérdida a mediados de 2009 del 50% de su valor.

Lo anterior ha tenido un impacto negativo en los planes de producción, inversión y generación de empleos en las empresas. Para la mayor parte de los gobiernos del mundo, ha significado un manejo cauteloso de los presupuestos y la preparación de planes de inversión para la activación de la economía.

²³⁶ Sweeney, Jack. "La Perspectiva y la Crisis". El Financiero. México, 1 de diciembre de 2008, p. 11.

El mundo estará enfrentando la posibilidad de una gran crisis económica, recesión y desempleo, sino hay una recuperación pronta de la confianza. Hoy por hoy los analistas se siguen preguntando si estamos ante la peor recesión de la historia del mundo contemporáneo. Los Estados Unidos de América han tenido en los últimos sesenta años, diez recesiones económicas. Asimismo se ha registrado que las recesiones duraban en promedio alrededor de 10 meses y en los peores casos 16 meses, con un rango de desempleo que subía al 10%, se estima que el actual es del 6.5%.

Al parecer no estamos aún en una de las peores crisis, aunque por el tiempo transcurrido aún no lo sabemos. El ciclo económico inició en el último tercio del año de 2008, a la fecha han transcurrido los 16 meses que debería durar la actual crisis. Pese a ello, la recuperación aún no es visible, lo bancos se enfrentan con pérdidas crediticias adicionales, principalmente en el rubro de tarjetas de crédito, prestamos para autos y bienes raíces comerciales. Por su parte los consumidores tienen sus deudas y no están dispuestos a gastar. En este contexto se dio el relevo de un nuevo presidente en los Estados Unidos de América, el cual enfrenta la actual crisis, que se ha dicho es más grave que la acontecida en la gran depresión de 1929.

La reacción de investigadores y académicos no se ha hecho esperar ante este panorama, han propuesto se replantee en forma urgente el papel del Estado, para corregir las fallas del mercado, en particular han apuntalado la necesidad de regular el sistema financiero y regular la competencia. Asimismo, recomiendan abandonar el camino marcado en el Consenso de Washington: estabilidad macroeconómica con libre tipo de cambio, inflación baja, privatizar, desregular, apostarle al libre comercio, principalmente. Lo anterior significaría dejar la línea neoliberal seguida por muchas de las economías del mundo, entre ellas, la mexicana.²³⁷

En la lógica del neoinstitucionalista sería darle un nuevo papel al mercado, más allá de mecanismo funcional (comportamiento de la demanda y de la oferta a través del mecanismo de precios para lograr el equilibrio), es decir, considerarlo como una institución, constituido por leyes, reglamentos y ordenamientos que regulen las transacciones comerciales, financieras e

internacionales y por organizaciones, consideradas estas últimas como los jugadores. Con ello se establecerían reglas claras que permitían avanzar en la solución de los problemas en economías como la mexicana.

Aunado al problema económico se ha expandido el problema del narcotráfico, ello incluye a varios de los países de la región que debido a su ubicación geográfica se convierten en el paso para las drogas que se producen en Colombia y se trasladan por el Caribe en lancha, hacia la frontera de Nicaragua, Honduras, Panamá, Guatemala o Belice y de allí en diferentes medios hacia México para llegar a los Estados Unidos de América.

En el caso de México el narcotráfico ha entrado en nuevos giros entre los que podemos considerar: secuestros, robo de vehículos, robo de mercancía, robo de ganado, venta de piratería, extorsiones a antros y otros negocios, tráfico de personas, extorsiones a talamontes y corrupción. ²³⁸ Todo ello operado por pandillas de sicarios (La Mara Salvatrucha o los Zetas). Los cuales se han asentado en los estados de: Oaxaca, Veracruz, Baja California, Nuevo León, Chihuahua, Sonora, Sinaloa, Guerrero, Estado de México y el Distrito Federal, principalmente. En el caso de México la batalla al crimen organizado se ha dado en forma determinante en el gobierno actual. Lo anterior ha arrojado centenares de muertos por ambos bandos y ha dejado al descubierto la infiltración del narcotráfico y la delincuencia organizada con la policía, jueces, ejército y políticos. ²³⁹

Como se puede observar la actual crisis nos coloca nuevamente ante la discusión de modelos analíticos, que permitan proponer soluciones adecuadas a los problemas cíclicos que se viven en el sistema capitalista. Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo lo adecuado sería contar con instituciones fuertes que permanezcan en el tiempo y que permitan el adecuado desempeño económico del los mercados incluyendo al mercado político. En el marco de la lucha contra el crimen organizado es decisivo fortalecer a las instituciones que imparten justicia, lo que incluiría los cuerpos policíacos, el poder judicial y otras instituciones de la administración pública federal ligadas a

¹⁸⁶

²³⁸ Reforma; México, 4 de enero de 2009, p. 1.

²³⁹ Vid, Fernández Menéndez, Jorge y Ronquillo, Víctor. *De los Maras a los Zetas*. 1ª reimpresión México, Gráficas Monte Albán, 2008.

tránsito de mercancías dentro y fuera del país. Asimismo, queda claro con lo expuesto que la conducta de los individuos no puede ser limitada a la maximización de su propia utilidad, ya que hay otros factores determinantes en las decisiones como son los valores y el altruismo.

La lógica de la teoría de las instituciones también se aplica a los individuos que se desempeñan en la estructura administrativa conocida como burocracia, lo que nos lleva a pensar que las burocracias, pueden también responder a otros tipos de estímulos, con los cuales sus acciones se orienten al logro del bienestar de las colectividades a las que sirven. Es importante destacar que para ello habría que fortalecer a las instituciones que les dan dirección a sus acciones y limitan su poder.

Conclusiones

A lo largo del contenido del presente libro se revisaron una cantidad de conceptos y aportes teóricos del pensamiento económico, la política y la burocracia, con el propósito de analizar una subdisciplina de la economía denominada elección pública. En este sentido se pueden concluir varios aspectos relevantes del análisis realizado, los cuales se comentaran siguiendo el orden del capitulado.

- 1- En primer lugar se plantea que la irrupción de nuevos desarrollos teóricos se han enfocado a criticar el desempeño del Estado de bienestar, contrastándolo con modelos de corte racional y cuantitativo. Sin embargo, el Estado de bienestar ha prevalecido como garante del orden, sosteniendo diversos sistemas políticos y operando como un instrumento que concilia los conflictos entre los diversos grupos sociales, mediante la ejecución del presupuesto. Ello le ha permitido incidir de forma determinante en el equilibrio entre lo político y lo económico. Asimismo, su intervención en las crisis recurrentes que genera el capitalismo, lo han convertido en el instrumento más eficaz para impulsar los ciclos de recuperación en el sistema capitalista.
- 2- La economía como disciplina se diferencia de las otras ciencias sociales en sus postulados, el método de estudio, su evolución, la consistencia teórica, la vinculación interdisciplinaria con otras disciplinas como serían la política y la administración pública, su posición respecto a la intervención del Estado en el sistema de intercambio económico, entre otros. La base del método económico es el individuo y las decisiones que toma para hacerse llegar los bienes y servicios que requiere para subsistir. Esta directriz la ha llevado a desarrollar modelos matemáticos que pretenden demostrar y predecir el comportamiento individual, en esta misma línea los nuevos desarrollos han ampliado el análisis a considerar diversas variables que intervienen en la toma de decisiones. Sin embargo y a pesar del tiempo transcurrido, las tendencias de la escuela clásica y neoclásica se han mantenido como pilares del análisis económico.
- 3- La crisis de las ciencias sociales ha sido el parteaguas en la reflexión y cambio en el rumbo de las ciencias sociales, ello generó e impulsó la renovación y desarrollo de nuevos enfoques teóricos. Es en este marco quesurgió la escuela de la elección pública con la finalidad de devolverle a la economía su carácter de ciencia social. Ello significó para la economía un desarrollo

interno, así como la construcción de una vertiente con un campo prolífico que cautivo a muchos analistas, los cuales cultivaron las diversas orientaciones que en la actualidad se estudian dentro de este enfoque.

- 4- La elección pública tiene el propósito de sustituir a la política mediante un mejor método de análisis y de mejorar la eficiencia y eficacia en el desempeño de las actividades que se habían realizado al cobijo de otras disciplinas como la Ciencia Política y la Administración Pública. La propuesta nodal es analizar temas como las preferencias electorales, el desempeño de la burocracia, reformas constitucionales, entre otras. En este sentido busca sustituir los principios humanísticos de esas disciplinas, por otros permeados por la racionalidad económica predominante del paradigma neoliberal.
- 5- Se reconoce en los análisis de la elección pública, diversos éxitos en la explicación de fenómenos de carácter político, administrativo y social. Sin embargo, al pretender demostrar la superioridad de un sistema de intercambio entre los individuos que funcionaría mejor sin la intervención de agentes extraños, entre ellos el Estado, el modelo muestra diversas inconsistencias, principalmente porque su instrumento analítico, que es la teoría de juegos no es capaz de dar explicaciones en contextos en los cuales el modelo se expone a variables endógenas, ello complica el supuesto cooperativo y espontáneo que debe surgir en el modelo de la elección pública aplicado al mercado político. Por tal motivo, la cooperación se convierte en una de las principales debilidades del enfoque de la elección pública al no contar con elementos convincentes para sostenerla dentro de un marco de análisis más amplio.
- 6- Por otra parte y como lo han planteado diversos teóricos el quehacer administrativo se materializa a través de la burocracia. La burocracia definida como la estructura administrativa de una organización pública o privada, se convirtió en una teoría más o menos consistente a partir de los tipos ideales de Max Weber, a principios del Siglo XX. Weber propuso el modelo ideal de la burocracia, con base en las administraciones más desarrolladas de ese tiempo, en particular en la alemana. Asimismo, reconoció una serie de características que dichas estructuras debían de poseer para efectuar sus tareas en forma por demás eficiente. Este ha sido el rumbo señalado, para contar con una estructura administrativa controlada y eficiente, sin embargo por la evolución que han sufridos las burocracias gubernamentales el modelo weberiano es insuficiente.

- 7- La búsqueda del modelo weberiano sigue fascinando a muchos, ello se ha traducido en sostener que toda estructura administrativa debería de poseer las características weberianas, para lograr los niveles de eficiencia y eficacia requeridos para llevar a buen término sus funciones. Sin embargo, las diversas estructuras burocráticas conocidas difícilmente resisten una contrastación con la teoría. Lo anterior tiene diversas explicaciones, algunas de ellas están relacionadas al incremento que han presentado la mayor parte de las burocracias del mundo, su estratificación (puestos y jerarquías) y la vinculación de los nombramientos de la burocracia con los partidos políticos.
- 8- Niskanen y Ostrom suponen que la sociedad norteamericana se siente molesta con su burocracia, y por ello surge la necesidad de instrumentar mecanismos que permitan mejorar su desempeño. Ambos se apegan a un esquema de mercado en donde presentan a la burocracia aislada del total de la sociedad, esto es sin considerar los diversos aspectos de interacción social que se dan en sociedades complejas y desarrolladas como la norteamericana. Así de esta forma sus modelos son simples formulas eficientistas. Su propuesta no permite vislumbrar un análisis serio y profundo de la burocracia y por ende de la tradición de la administración pública norteamericana. El propósito esencial de limitar el poder de la burocracia mediante mecanismos competitivos de mercado, no parecen ser más fuertes que los modelos legales implementados para este fin.
- 9- Por otra parte y con relación a lograr una burocracia apegada al planteamiento weberiano, se han instrumentado en diversos países, reformas de carácter legal y administrativo denominadas: Servicio Civil de Carrera. Su principal propósito ha sido desarrollar el modelo burocrático weberiano. En muchos de esos países la reforma ha tenido éxitos parciales, se han resuelto algunos problemas y se han generado otros.
- 10- En el caso de México, la aprobación y aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera ha sido insuficiente para impulsar el modelo weberiano. Para acercarse a ese propósito se requeriría en primer lugar reformar la actual Ley, con miras a generar un Servicio Profesional, más apegado a los requerimientos administrativos y legales similares a los instaurados en Inglaterra, Francia o Estados Unidos de América. Ahora bien, el modelo weberiano no es una condición para que las estructuras administrativas funcionen, de hecho en la mayoría de los países los grados de acercamiento al tipo ideal de la burocracia weberiana, no se ha convertido en una obstáculo para que esas administraciones sean de lo más modernas.

11- Las burocracias, si aún se les puede denominar así, se deben analizar como un sistema de personal que ha desarrollado una serie de características propias a cada sistema político. En el caso de México se observa que prevalece el sistema de botín—sistema que determina los puestos de la alta burocracia—la competencia técnica o el conocimiento específico en alguna materia no es generalmente el requisito para ocupar un puesto en la alta burocracia—la alta burocracia sería de Director General hacia arriba— el tipo de nombramiento ha generado una presión hacia los sistemas de retiro—base y confianza— en su lugar han proliferado las contrataciones por honorarios asimilados y puros—los primeros no declaran impuestos mensualmente a la Secretaría de Hacienda y los segundos si— obviamente en ninguno de los dos se tiene derecho a generar antigüedad y por tanto a la jubilación.

La estructura salarial responde a esta lógica al concentrar grandes ingresos para la alta burocracia, con diferencias salarias de más del 100%, con relación al nivel inmediato inferior al puesto de Director General. Asimismo el tema del poder que preocupa tanto en la literatura vigente, no es tal en los niveles bajos de la burocracia, debido a que en la mayoría de éstos no se ejerce ningún poder, ni se deciden cosas determinantes para la ejecución de programas. Pese a lo expuesto la burocracia mexicana ha funcionado sin siquiera guardar ciertos elementos esenciales del modelo weberiano. Por ello, el modelo weberiano no sería suficiente para impulsar cambios en México, pero sería el principio para introducir otras variables en el sistema de personal acorde con un nivel de desarrollo administrativo más avanzado.

12- El modelo analítico de la elección pública y su concluyente postulado sobre que los individuos buscan siempre maximizar su utilidad, sólo puede aplicarse parcialmente a cualquier grupo de hombre. En el caso de las estructuras burocráticas no son sólo hombres en busca de la maximización de sus objetivos, debido a que estos hombres no están aislados se encuentran inmersos en una circunstancia sujeta a diversas variables, dentro de las cuales, difícilmente se puede predecir su comportamiento. Factores como la política, el poder, la coacción, la normatividad, la presión ciudadana, los valores, el altruismo, entre otros, son factores que suelen determinar el rumbo de las decisiones.

13- Finalmente, podemos observar que las ciencias sociales siguen avanzado, en general con la irrupción de lo que se le ha denominado nuevos desarrollos, por ejemplo en el ámbito de la política y la administración pública se habla

de: Teoría de Redes, Gobernanza y Relaciones Intergubernamentales, por señalar algunos. Mientras en el caso de la economía surgió el neoinstitucionalismo y los costos de transacción. En el planteamiento de ambos enfoques, se han tendido puentes entre las diversas ciencias sociales, por lo que cada vez los estudios se han vuelto más interdisciplinarios, multidisciplinarios y transdiciplinarios. Por ejemplo el neoinstitucionalismo rehace el método de estudio de la economía, lo critica, rescata los elementos esenciales de la ciencia política y concluye que la economía y política son parte de un mismo proceso, y por tanto no es posible concebir una sin la otra.

Indice de cuadros

Cuadro 1. Principios de la teoría económica	4,0
Cuadro 2. Modelo burocrático de Weber	59
Cuadro 3. Características y disfunciones de la burocracia	63
Cuadro 4. Paradigma de política	80
Cuadro 5. Comparativo elección pública positiva y normativa	93
Cuadro 6. Representación de un juego en forma de árbol	97
Cuadro 7. Representación de un juego en forma de matriz	98
Cuadro 8. Representación del juego, el dilema del prisionero	100
Cuadro 9. Juego coordinado	102
Cuadro 10. El juego del pollo para la construcción de una cerca	104
Cuadro 11. Comparativo entre el modelo de Wilson y Ostrom	119
Cuadro 12. Las alternativas burocráticas	139
Cuadro 13. Estructura de la Ley del Servicio Profesional de Carrera	144
Cuadro 14. Comparativo de evaluación de la Ley del Servicio	
Profesional de Carrera (SPC)	150
Cuadro 15. Clasificación de las ciencias	165
Cuadro 16. Evolución del institucionalismo económico	173
Cuadro 17. Supuestos conductuales neoclásicos vs.	
Neoinstitucionalismo	178

Bibliografía

- 1. Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Tercera edición, México. Porrúa, 2002.
- 2. Aguilera Verduzco, Manuel. *Crecimiento económico y distribución del ingreso.* México, UNAM, 1998.
- 2. Aguilar Villanueva, Luís. *La Hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México 1992.
- 4. Arnaiz Amigo, Aurora. *Ciencia del Estado.* 2ª edición, México, UNAM, 1996.
- 5. Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. 3ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.
- 6. Ayala Espino, José. Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. México, REFE-UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- 7. Ayala Espino, José. Fundamentos Institucionales del Mercado. México, UNAM-DGAPA-Facultad de Economía, 2002.
- 8. Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico.* 1ª reimpresión, México, FCE, 2000.
- 9. Baez, René. Teorías sobre el Desarrollo Análisis y Crítica. México, Diógenes, 1979.
- 10. Batlle, Albert. *Diez Textos Políticos de la Ciencia Política*, 2ª edición, México, Ariel, 2001.
- 11. Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública.* 1ª reimpresión, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 2000.
- 12. Bertalanffy, Ludwig Von. Teoría General de Sistemas. México, FCE, 2006.
- 13. Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. 6ª edición, México, siglo XXI, 1991.
- 14. Buchanan, James M. *Economía y Política*. Escritos Seleccionados. España, Universitat de Valencia, 1988.
- 15. Buchanan, James M. *Ensayos sobre la Economía Política*. México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- 16. Buchanan, James M y Tullock, Gordon. *El Cálculo del Consenso*. España, Planeta-Agostini, 1993.
- 17. Bunge, Mario. La Investigación Científica. México, Siglo XXI, 2000.
- 18. Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. 2ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980.

- 19. Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. 5ª edición, Colombia, 1999.
- 20. Cuadrado Roura, Juan. *Política Económica*. 2ª Edición. España. McGraw Hill, 2001.
- 21. David Ricardo. *Principios de Economía Política y Tributación.* 6ª reimpresión, México, FCE, 2004.
- 22. De la Cueva, Mario. La Idea del Estado. México, FCE, 1994.
- 23. Del Aguila, Rafael. Manual de Ciencia Política. España, Trotta, 1997.
- 24. Diccionario Marxista de Economía Política. México, Ediciones de Cultura Popular 1979.
- 25. Dunleavy, Patrick. Democray, Bureacracy and Public Choice. New York, Prentice Hall, 1991.
- 26. Duverger, Maurice. Introducción a la Política. España, Ariel, 1980.
- 27. Easton, David (compilador). *Enfoques sobre la Teoría Política*. 3ª reimpresión, Argentina, Amorrortu, 1997.
- 28. Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*. México, Mc Graw Hill, 2006.
- 29. Ferguson, John M. *Historia de la Economía*. 1^a reimpresión, México, FCE, 2002.
- 30. Fernández Ruiz, Jorge. Teoría de Juegos: Su Aplicación en la Economía. México, El Colegio de México, 2002.
- 31. French Wendell L. Administración de Personal. México, Limusa, 1983.
- 32. G.W.F, Hegel. Filosofía del derecho. 2ª edición, México, UNAM, 1985.
- 33. Gallino, Luciano. Diccionario de Sociología. México, Siglo XXI, 1995.
- 34. Gardner, Roy. *Juegos para Empresarios y Economistas*. España, Antoni Bosch Editor, 1999.
- 35. Gómez Granillo, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. México, Esfinge, 2001.
- 36. González Ortiz, Beauregard. *La Administración Pública Norteamericana*. México, Fontamara, 1987.
- 37. Gramsci, Antonio. Cuadernos de la Cárcel: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno. México, Juan Pablos Editor, 1975.
- 198 38. Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985.
 - 39. Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. 3ª edición, México, UNAM, 2001.
 - 40. Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México, UAEM Miguel Ángel Porrúa, 1999.

- 41. Guerrero, Omar. El Estado en la Era de la Modernización. México, Plaza y Valdés, 1992.
- 42. Guerrero, Omar. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. México, UNAM, 2003.
- 43. Guerrero, Omar. La Nueva Gerencia Pública. México, Fontamara, 2004.
- 44. Hall. Ricchard H. Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados. México, Pearson, 1996.
- 45. Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. Teoría de la Organización para la Administración Pública. México, FCE, 2001.
- 46. Hinich, Melvin J. y Munger, Michael C. *Teoría Analítica de la Política*. España, Gedisa, 2003.
- 47. Huerta de Soto, Jesús. *Nuevos Estudios de Economía Política*. Madrid, Unión Editorial, 2002.
- 48. Jacoby, Henry. La burocratización del mundo. México, Siglo XXI, 1972.
- 49. Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. 2ª reimpresión, México, FCE, 2004.
- 50. Keynes, J. M. Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero. México, FCE, 2000.
- 51. Lapalombara, Joseph (compilador). *Burocracia y Desarrollo Político*. Argentina, Paidos, 1970.
- 52. Lefort, Claude. "Qué es la burocracia", en Oslak, Oscar (comp.). Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos. Argentina, PAIDOS; 1984,
- 53. Luhmann, Niklas. Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General. España. 2ª edición ANTROPOS-Universidad Iberoamericana-CEJA, 1998.
- 54. Lynn, B. Naomi y Wildavsky. *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. México. FCE, 1999.
- 55. Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. 4ª edición, México, Editores Mexicanos Unidos, 1980.
- 56. March, James G. y Olsen, Johan P. El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política. México, FCE, 1997.
- 57. Márquez Bras, Ricardo. "Teorías clásicas de la burocracia capitalista, Hegel, Marx, Weber y Michels", en *Revista de Administración Pública*, enero-abril, número 76. México, INAP; 1990.
- 58. Marshall, Alfred. *Principios de Economía: un Tratado de Introducción.* Madrid, Aguilar, 1957.
- 59. Martínez Silva, Mario. *Diccionario de Política y Administración*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México 1978.

- 60. Marx, Carlos. *Crítica de la filosofía del Estado de Hegel*. México, Grijalbo, 1968.
- 61. Marx, Carlos. El Capital I. *Crítica de la Economía Política*. Tercera reimpresión, México, FCE, 2006.
- 62. Marx, Carlos. Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858. 12ª edición, México, Siglo XXI, 1982.
- 63. Marx, Karl y Engels, Friedrich. *Manifiesto al Partido Comunista*. 8ª Edición, México, COLOFÓN S.A., 2004.
- 64. Michels Robert. Los Partidos Políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna. 2 Volumenes, Argentina, Amorrortu Editores, 2003.
- 65. Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés. *Por un Gobierno con Resultados.* 2ª reimpresión, México, FCE, 2000.
- 66. Mueller, Dennis C. Elección Pública. España, Alianza Universidad, 1984.
- 67. Mueller, Dennis C. Elección Pública. España, Alianza Universidad, 1979.
- 68. Muller, Dennis C. *Public choice III*. United States of America, Cambridge University Press, 2003.
- 69. Muñoz de Bustillo, Rafael. El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo. España, Alianza Ensayo, 2000.
- 70. Nicholson, Walter. Teoría Microeconómica. Principios Básicos y Aplicaciones. 6ª Edición, Madrid, McGraw Hill, 1997.
- 71. Nieto García, Alejandro. *El Pensamiento Burocrático*. España, COMARES S.I. 2002.
- 72. Niskanen Jr., William A. Bureaucracy and Representative Government. Chicago-New York, Aldine Atherton, 1971.
- 73. Niskanen, William A. Cara y Cruz de la Burocracia. Madrid, ESPASA, CAL-PE S.A., 1980.
- 74. North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. 3ª reimpresión, México, FCE, 2006.
- 75. Oakeshott, Michael. *El Racionalismo en la Política.* 1ª reimpresión, México, FCE, 2001.
- 76. Ostrom, Elinor. *El Gobierno de los Bienes Comunes*. México, UNAM-CRIM-FCE, 2000.
- 77. Ostrom, Vicent. The intellectual Crisis in American Public Administration. United States of America, The University of Alabama Press, 1974.
- 78. Peacock, Alan. Elección Pública. Una perspectiva histórica. España, Alianza Editorial, 1995.
- 79. Peters, Guy B. El Nuevo Institucionalismo Político. España, Gedisa, 2003.

- 80. Resnik, Michael D. Elecciones. *Una Introducción a la Teoría de la Elección*. España. Gedisa, 1998.
- 81. Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Personal*. Décimo Tercera reimpresión, México, Trillas, 1981.
- 82. Ricossa, Sergio. Diccionario de Economía. México, Siglo XXI, 1990.
- 83. Rousseau, Jean Jacques. Contrato Social. España, Boreal, 1999.
- 84. Samuelson, Paul y Nordhaus, William. *Economía*. 15a edición, México, Mc Graw Hill, 1996.
- 85. Say, Jean Baptiste. Tratado de Economía Política. México, FCE, 2001.
- 86. Schmitt, Carl. *El Concepto de lo Político*. Argentina, Folios Ediciones, 1984.
- 87. Self, Peter. Government by the Market. *The Politics o Public Choice*. Hong Kong, The McMilllan Press LTD, 1993.
- 88. Smith, Adam. La Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones. Duodécima reimpresión, México, FCE, 2002.
- 89. Sodaro J. Michael. Política y ciencia política. España, Mc Graw Hill, 2006.
- 90. Stonier, Alfred W. y Hague, Douglas. *Manual de Teoría Económica*. 4ª re-impresión, España, Aguilar, 1973.
- 91. Stuart Mill, John. *Principios de Economía Política*. 3ª reimpresión, México, FCE, 1996.
- 92. Subirats, Joan. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública. Ministerios para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- 93. Veblen, Thorstein. *Teoría de la Clase Ociosa.* 3ª reimpresión, México, FCE, 2005.
- 94. Vega Redondo, Fernando. *Economía y Juegos*. España, Antoni Bosch Editor, 2000.
- 95. Villarreal, René y De Villarreal Rocío. *México competitivo 2020*. México, OCEANO, 2002.
- 96. Von Mises, Ludwig. *La Acción Humana*. 6^a edición, Madrid, Unión Editorial, 2001.
- 97. Waldo, Dwight. Administración Pública. México, Trillas, 1978.
- 98. Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Duodécima reimpresión, México, FCE, 1998.
- 99. White, Leonard D. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Cía. Gral. de Ediciones S.A., 1964.
- 100. Williamson, Oliver E. *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México, FCE, 1989.

- 101. Wright, Vincent. "Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública". México, Documentación Administrativa. Publicación Trimestral del INAP, septiembre-diciembre, 1995.
- 102. Young, Oran R. Sistemas de Ciencia Política. México, FCE, 1972.
- 103. Zorrilla M. Pedro (et al). *La Administración Pública Federal.* México, UNAM. 1970.

Hemerografía

- 1. Fernández Menéndez, Jorge y Ronquillo, Víctor. De los Maras a los Zetas. 1ª reimpresión México, Gráficas Monte Albán, 2008.
- 2. Monroy, Paulina. "Favoritismo en el Servicio Profesional de Carrera". Contralínea, Año 7, Nº 110, México, septiembre 2008.
- 3. Reforma; México, 4 de enero de 2009, p. 1.
- 4. Rivas Leone, José Antonio. "El Neoinstitucionalismo y la Revaloración de las Instituciones". Reflexión Política. Año 5, Nº 9, Colombia, Panorama, junio 2003.
- 5. Weeney, Jack. "La Perspectiva y la Crisis". El Financiero. México, 1 de diciembre de 2008.

Internet

- 1. Coase Ronald H. Los Costos de Transacción, p. 98. htpp/www.eumed.net.cursecon/textos/Coase-costo.htm.
- 2. Figueras, Alberto José y Morero Hernán. Veblen en su Sesquicentenario y la Corriente Institucionalista, p. 1. http://www.aaep.org.ar/anales7works/works2007/Figueras.pdf.
- 3. Guerrero, Omar. "Clásicos de la Teoría de la Administración Pública", publicado como "Nuevos Aportes a la Teoría de la Administración Pública. Martínez Anzures, Luis Miguel (compilador), Antología sobre la Teoría de la Administración Pública. México, INAP; 2002, pp. 25-40. http://Omarguerre-ro.libertadexpresa.com/articulos/APclasicos.pdf.
- 4. Concepto de Ontología. http://www.filosofía.org/filomat/dfo22.htm.
- 5. Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*. Informe Ejecutivo, pp. 56-58. http://www.asf.gob.mx.

- 6. Secretaría de la Función Pública. Informe Anual de Operación del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada 2005. pp. 1-2. http://www.spc.gob.mx/indicadores.asp.
- 7. Kalmanovitz, Salomón. *El Neoinstitucionalismo como Escuela*, p. 5. http://www.banrep.gor.co//junta/publicaciones/Salomòn/El_%2oneoinstitucionalismo_como_escuela,pdf.
- 8. Ramírez Hernández, Fernando. *La política de Competencia y el Proceso de Regulación en México*, 1993-1999, p. 2. https://www.eumed.net/libros/2007b/281/18.htm.