



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES
MULTIDISCIPLINARIAS**

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA BUROCRACIA:
UNA PERSPECTIVA DESDE LA ELECCIÓN PÚBLICA**

**TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

**PRESENTA:
JUAN CARLOS GUTIÉRREZ MUÑOZ**

COMITÉ TUTORAL

**DR. OMAR GUERRERO OROZCO
TUTOR PRINCIPAL**

**DR. MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ
DR. JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS
DR. JUAN MONTES DE OCA MALVÁEZ**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

EXPRESO AL DR. OMAR GUERRERO MI MÁS SENTIDO AGRADECIMIENTO POR SU ATINADA VISIÓN PARA ORIENTAR Y SUGERIR LOS CONTENIDOS DE ESTE TRABAJO. DESTACA EL HECHO QUE ESTA INVESTIGACIÓN TUVO SU ORIGEN EN LA DISCUSIÓN SOBRE DIVERSOS CONTENIDOS ANALIZADOS EN LOS SEMINARIOS IMPARTIDOS Y DIRIGIDOS POR DR. GUERRERO, EN EL POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO Y A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, QUE HAN IMPULSADO LOS PROGRAMAS DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES, CON DIVERSAS ORIENTACIONES, LO QUE HA GENERADO UNA FUENTE PERMANENTE DE INNOVADORAS INVESTIGACIONES. ASIMISMO HAGO PATENTE MI AGRADECIMIENTO AL CONSEJO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT), POR HABERME PRIVILEGIADO EN SU PROGRAMA.

UN AGRADECIMIENTO ESPECIAL A MI COMITÉ TUTORAL: DR. OMAR GUERRERO OROZCO, DR. MIGUEL ÁNGEL RIVERA RÍOS Y DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ, POR SU APOYO Y CONFIANZA MOSTRADA PARA QUE ESTA INVESTIGACIÓN LLEGARÁ A BUEN TÉRMINO,

A LOS DOCTORES QUE SE INTEGRARON AL COMITÉ TUTORAL: DR. JOSÉ ANTONIO ROSIQUE CAÑAS Y DR. JUAN MONTES DE OCA MALVÁEZ, POR SUS VALIOSAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS QUE PERMITIERON ENRIQUECER EN FOMA RELEVANTE LOS CAPÍTULOS QUE INTEGRAN EL TRABAJO.

A LOS MAESTROS, DOCTORES Y PERSONAL ADMINISTRATIVO QUE INTEGRAN TANTO LA PLANTA DOCENTE, COMO A LOS QUE CONDUCEN LAS ACTIVIDADES DEL POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, TODOS ELLOS ME BRINDARON SU APOYO INCONDICIONAL PARA LLEVAR A CABO LA CONCLUSIÓN DE LOS ESTUDIOS DOCTORALES.

A LAS MAESTRAS SOFÍA DOMÍNGUEZ ALDANA, MARCELA GARCÍA AVILES Y MIRIAM VILLALVAZO PRECIADO, QUIENES ME BRINDARON SU APOYO Y CONOCIMIENTO EN LOS CURSOS DEL IDIOMA INGLES IMPARTIDOS EN LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN, ELLO ME PERMITIÓ CUMPLIR CON EL REQUISITO ESTABLECIDO EN EL PROGRAMA DOCTORAL.

A RICARDO GARCÍA VIELMAS, ENRIQUE RENTERIA MERÁZ, ISABEL PADILLA BAÑUELOS, MAURICIO ESTRADA GARCÍA, HÉCTOR GARCÍA RAMÍREZ, JOSÉ ALBERTO GONZÁLEZ LÓPEZ, ROBERTO RIVERA LUGO Y ALEJANDRA ESTRADA HERNÁNDEZ. QUIENES CONTRIBUYERON EN LA REVISIÓN DE LOS CAPÍTULOS HASTA SU CONCLUSIÓN.

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. ESTADO y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	8
1.1 El Estado	9
1.2 Caracteres del Estado moderno	12
1.3 Tendencias del Estado	16
1.4 La administración pública	22
<i>1.4.1 La evolución de la administración pública en Norteamérica.....</i>	<i>23</i>
<i>1.4.2 La fragmentación del objeto de estudio de la administración pública.....</i>	<i>36</i>
<i>1.4.3 La consolidación de la Administración Pública como disciplina.....</i>	<i>40</i>
CAPÍTULO 2. EL PENSAMIENTO ECONÓMICO	42
2.1 La escuela clásica	42
2.2. De la economía clásica a la política económica	53
2.3 La crítica a la economía política en el Siglo XIX.....	56
2.4 Carlos Marx (1818-1883).....	58
2.5 La microeconomía	64
2.6 La economía neoclásica	65
2.7 La escuela Austriaca.....	70
2.8 Teoría General y Macroeconomía.....	74
2.9 Monetarismo.....	76
2.10 La economía institucionalista americana	78
2.11 Elección pública y regulación.....	81
2.12 El pensamiento económico y la defensa al sistema de mercado.....	82
CAPITULO 3. EL ORIGEN TEÓRICO DE LA ELECCIÓN PÚBLICA.....	88
3.1 El origen.....	88
3.2. La teoría de la elección pública una visión general.....	91
3.3. La metodología de la elección pública.....	96
3.4 La elección pública positiva y normativa	102
3.5 Las orientaciones de la elección pública.....	106
3.6. La teoría de juegos	107
<i>3.6.1 Los juegos y su aplicación en la elección pública.....</i>	<i>111</i>
<i>3.6.2 Los juegos coordinados.....</i>	<i>113</i>
<i>3.6.3 La cooperación en los juegos.....</i>	<i>119</i>
3.7 La perspectiva de la elección pública	121
CAPÍTULO 4.- BUROCRACIA Y ELECCIÓN PÚBLICA.....	124
4.1 El concepto de burocracia	125
4.2 Antecedentes históricos	126

4.3 La teoría clásica de la burocracia.....	128
4.4 Disfunciones de la Burocracia.....	131
4.5 El poder en la burocracia	133
4.6 El estado del paradigma weberiano.....	134
4.7 La crítica al paradigma burocrático (posburocracia).....	135
4.8 El enfoque burocrático en la elección pública	138
4.9 El modelo de Vicent Ostrom	141
4.10 El modelo de Niskanen	144
4.10.1 La crítica a la burocracia	146
4.10.2 Las funciones y entorno de las oficinas.....	148
4.10.3 El producto que emite la burocracia.....	149
4.10.4 El maximand del burócrata.....	150
4.10.5 Comparativo entre el empresario y el burócrata.....	150
4.10.6 Incentivos del burócrata	152
4.10.7 Estabilidad y supervivencia del burócrata.....	154
4.10.8 La restricción en la maximización del presupuesto.....	156
4.10.9 Los métodos para mejorar el desempeño de la burocracia.....	157
4.11 La búsqueda del modelo clásico burocrático.....	162
4.11.1 El modelo clásico weberiano en México.....	165
4.11.2 La Ley de Servicio Profesional de Carrera en México.....	168
4.12 El estado de la burocracia en México	175
CAPÍTULO 5. POLÍTICA, ECONOMÍA Y BUROCRACIA	177
5.1 Política	177
5.2 Política y economía.....	181
5.3 Política, economía y burocracia.....	184
5.4 El neoinstitucionalismo.....	188
5.4.1 Definición de Institución.....	191
5.4.2 La perspectiva del neoinstitucionalismo.....	193
5.5 El panorama actual	198
CONCLUSIONES	202
INDICE DE CUADROS.....	212
BIBLIOGRAFIA.....	213
HEMEROGRAFÍA	219
INTERNET	219

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, el paradigma posburocrático, todos 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 surgen 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. Este es el caso de enfoques que se han desarrollado en la economía y que 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 efficientizar 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, en este trabajo 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 al otro, y se explican a través de los enfoques dominantes.

El problema central que trata este trabajo 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 trabajo se divide en cinco capítulos, el primero constituye el marco teórico, que comprende aspectos fundamentales sobre el Estado y las formas que ha adquirido a través del tiempo. Asimismo se analiza el desarrollo de la administración pública en los Estados Unidos de América, con el propósito de conocer los postulados y formas que propusieron los principales cultivadores americanos y comprender su influencia en la administración pública mexicana.

En el segundo capítulo se analiza el pensamiento económico, se contemplan los siguientes periodos: la escuela clásica que comprende a: Adam Smith, Jeremy Bentham, Thomas Robert Malthus, David Ricardo y John Stuart Mill, de la economía clásica a la política económica que comprende a: John Stuart Mill, Nassau Senior y a Sir Edwin Chadwick, la crítica a la economía política del siglo XIX, que acontece fuera de las fronteras de Inglaterra, la macroeconomía que comprende a los autores: Antoine-Agustín Cournot y a Arsène-Jules-Etienne-Juvénal Dupuit, 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.

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 cuarto capítulo se centra en el estudio de la burocracia, en este sentido se revisa el concepto, los antecedentes históricos, el modelo clásico weberiano: características, atributos que lo componen, las disfunciones burocráticas, el poder de la burocracia, el estado del paradigma clásico y se cierra este apartado con el análisis del llamado paradigma posburocrático propuesto por Michael Barzelay. Posteriormente nos adentramos 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. En la parte final de este capítulo se abordan los modelos de burocracia que han surgido en los Estados Unidos de América y en México.

El capítulo cinco aborda 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 se aborda la crisis económica acontecida en el último tercio de 2008, y 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. ESTADO y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Analizar a la administración pública nos lleva necesariamente a revisar la concepción del Estado, ya que es evidente la correspondencia que existe entre uno y otro concepto. Aunado a ello se encuentran los conceptos de gobierno y de la política. El Estado, el gobierno y la administración pública, son instituciones que se han desarrollado a través del tiempo. Están formados por colectividades, en las cuales se encuentran individuos con posiciones sociales claramente diferenciadas. En tanto la política indica una serie de relaciones entre las que destacan: mando, subordinación, responsabilidad, legitimación, legalidad, dirección y ejecución, principalmente. Así con el reconocimiento de la vinculación entre la política, el gobierno, el Estado y la administración pública, el presente capítulo tiene como objetivo analizar a la administración pública y los matices que ha adquirido el Estado a partir de este desarrollo, cabe señalar que la administración pública y el Estado se han modificado durante los últimos cuarenta años en un contexto signado por una constante crítica al papel del Estado y a un achicamiento casi natural de éste ante el empuje de esas críticas. Por tal motivo han proliferado los enfoques alternativos a la administración pública como lo es el enfoque de la elección pública. En este sentido el planteamiento general es abordar los conceptos de Estado y administración pública para comprender los aspectos esenciales que los constituyen como ejes centrales del análisis social.

La problemática en torno al Estado y la forma que han adquirido las administraciones públicas contemporáneas, se explican a través de la historia del desarrollo del Estado y el papel que éste ha jugado para que la administración pública sea la mediadora eficaz entre la sociedad y el Estado. En la actualidad se discute el papel del Estado como un sistema de asignación de recursos, al mismo tiempo que el mercado pretende sustituir al Estado en este rubro, sin embargo ambos siguen siendo imperfectos en esta tarea. Esta discusión se ha desarrollado en la historia del pensamiento económico y político, con inclinaciones teóricas hacia uno o hacia el otro sentido. Por ejemplo, para los años de 1900, se dudaba

que la competencia perfecta del mercado realizara automáticamente el equilibrio económico, la justicia social y el progreso, que para muchos sólo era una hipótesis de escuela.

La crisis de 1929 y la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, marcó la intervención del Estado para la solución de problemas de gran envergadura, con ello el prestigio del Estado ascendió notablemente. Sin embargo, en los años de 1970, se comenzó a cuestionar en todo el mundo su papel, con lo cual se generó la llamada reforma del Estado y se desarrolló el enfoque del Estado mínimo y un retorno a las ideas de la economía neoclásica en la que el sistema de mercado se presentaba como la mejor opción para la asignación de recursos para la sociedad.

1.1 El Estado

Con la finalidad de situarnos en un marco conceptual que nos permita el análisis de la evolución del Estado y de la administración pública, es que abordaré conceptos y argumentaciones que nos lleven a la comprensión y desarrollo de ambos conceptos.

Se iniciará con el término Estado, el cual surge en Italia por la necesidad de contar con una palabra que comprendiese la formación total del Estado. Para la diversidad de los Estados italianos no era acertado servirse de las palabras *regno*, *imperio*, *terra* ni *cittá* para expresar el carácter de los estados de Florencia, Venecia, Génova, Pisa, etcétera. Fue entonces que se comenzó a usar la voz *Stato*, que va unida al nombre de una ciudad: *stato de Firenze*. De esta forma la palabra pudo ser aplicada a todos los Estados, tanto a monarquías como repúblicas, fueran Estados grandes o pequeños, Estados ciudades o Estados territoriales.

“J. Burckhardt opina que lo que se designa con la expresión *stato*, es justamente el gobierno y su corte y que esta expresión ha podido usurpar la significación de la existencia total de un territorio.”¹
“Probablemente el sentido de esta palabra corresponde al de la antigua *status*, es decir, la constitución, el orden. Ya al comienzo del siglo XV se usaba en ese sentido y a principios del siglo

¹Citado en Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. 2ª reimpresión, México, FCE, 2004, p. 155.

XVI se emplea *stato* como la expresión corriente para designar a todo Estado. Con la aparición de la idea moderna del Estado nace igualmente la voz que le corresponde".²

El Príncipe (1513) inicia con la frase "todos los estados, todas las dominaciones, que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados"³. "La palabra Estado devino en un término genérico, que comprendía a dos especies: república o principado, es decir dos formas de gobierno y de gobernar a los pueblos"⁴. Se dice que la palabra alcanzó consagración universal por el hecho de no haber tenido una significación precisa ni política ni jurídica, por lo que pudo amparar diversos contenidos.

No obstante la importancia del Estado en el concierto de las ciencias sociales, los tratadistas no se han puesto de acuerdo sobre su naturaleza, origen, funciones y fines. En este sentido muchas son las disciplinas que han tratado el tema. Para algunas el Estado es una comunidad política desarrollada consecuencia natural de la evolución humana; otras lo ven como la estructura del poder político de una comunidad; para algunas el Estado es el cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. Unas veces se le identifica con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social, en otras se contrapone a la sociedad. Otras veces se le equipara con la nación o con el poder.

Desde el punto de vista de su evolución, se han generado abundantes conceptos que pretenden explicarlo, así se puede plantear que el "Estado como institución política es la forma política de un pueblo o la organización suprema de un pueblo", dicha definición carece de un componente histórico, por ello puede ser válida en cualquier tiempo. Otra acepción más moderna nos dice que el Estado es la agrupación humana sedentaria con un poder de mando originario. Una más señala que el Estado existió allí donde hubo una relación entre gobernantes y gobernados en orden a la solidaridad social.⁵

²*Ibidem*, p. 155.

³ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. 4ª edición, México, Editores Mexicanos Unidos, 1980, p. 49.

⁴De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. México 1994. FCE, p. 49.

⁵Arnaiz Amigo, Aurora. *Ciencia del Estado*. 2ª edición, México, UNAM, 1996, p. 4.

Autores clásicos como Cicerón y Kant definieron al Estado con una base jurídica. Cicerón planteó que el Estado era una muchedumbre humana unida por el derecho y la utilidad, mientras que Kant reconoció a una muchedumbre pero unida por leyes jurídicas. San Agustín siguiendo la línea de los autores anteriores definió al Estado como una muchedumbre humana dotada de razón y unida por el común de las cosas que aman.⁶ Para Jean-Jacques Rousseau el Estado tiene su origen en el contrato social el cual define como:

“Una forma de asociación que defienda y proteja de toda fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes”.⁷

Una de las acepciones que permite tocar en forma concreta un concepto tan abstracto como es el Estado, es el relacionado con los aspectos jurídicos, Georg Jellinek nos dice al respecto:

“Como concepto de derecho es, pues, el Estado, la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o para aplicar un término muy en uso, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario”.⁸

Para Max Weber “el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio –el concepto del “territorio” es esencial a la definición– reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”.⁹ Omar Guerrero nos dice que el Estado es “la organización de dominación peculiar contemporánea, es decir, propiamente moderna en comparación con aquellas otras que le precedieron: el imperio universal, la Ciudad-Estado y los regímenes feudales.”¹⁰ Desde la perspectiva marxista es “el poder político, hablando propiamente, es violencia organizada de una clase para la opresión de otra”.¹¹

Dentro de la ciencia política se pueden precisar tres sentidos: el primero, se utiliza para la designación de toda unidad política organizada, cualquiera que sea su momento histórico y sus características; el segundo para designar la forma de

⁶Arnaiz Amigo, Aurora. *Estructura del Estado*. 3ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 13.

⁷Rousseau, Jean, Jacques. *Contrato Social*. España, Boreal, 1999, p. 24.

⁸Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, op. cit., p.196.

⁹Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Duodécima reimpresión, México, FCE, 1998, p. 1056.

¹⁰Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992, p. 57.

¹¹Marx, Karl y Engels, Friedrich. *Manifiesto al Partido Comunista*. 8ª Edición, México, COLOFÓN S.A., 2004, p. 149.

organización política surgida en el Occidente europeo después del Renacimiento, el llamado Estado moderno, y por último se reserva el término para designar el régimen de Estado, es decir, una organización que reúna ciertos requisitos no sólo de orden formal sino de orden espiritual¹².

Nos guiaremos por la segunda orientación, por lo tanto, podríamos decir que el Estado moderno es un sistema político representativo (separado de las actividades socioeconómicas que constituyen la sociedad civil) que se forma en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el "nacimiento de la nación" como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural.

Por otra parte, "el Estado en su doble aspecto de máximo ordenamiento normativo (jurídico) de una sociedad y de aparato legislativo, judicial y militar que labora e impone coactivamente a la población dicho ordenamiento con base en un mínimo de consenso y defiende si es necesario con el uso de la fuerza, de la que se reserva el monopolio por ley, sea ello considerado legítimo o no por la mayoría de la población".¹³

Asimismo, la evolución de la concepción del Estado gira en torno a elementos políticos, sociales, jurídicos, económicos y orgánicos, principalmente. En este sentido las diversas definiciones sólo nos acercan a este objeto de estudio y sirven como guía para comprender otros fenómenos y ligados al estudio del Estado. Una manera de comprender mejor al Estado es a través de los elementos y características que le han dado forma en el tiempo.

1.2 Caracteres del Estado moderno

El Estado moderno se vistió con un cierto número de caracteres que lo diferenciaron de las organizaciones políticas del pasado, entre ellas la soberanía, intervención racional en la economía, régimen de derecho y nacionalidad. Cada

¹²Martínez Silva, Mario. *Concepto de Estado y Administración Pública*. Diccionario de Política y Administración. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México 1978, pp. 533-538.

¹³Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995, p. 388.

uno de estos ingredientes tardaron quinientos años en desarrollarse, y son los que han definido al Estado moderno, el cual, cuanto más cerca esté de nuestro tiempo, más modernamente será concebido”.¹⁴ En este sentido se han considerado los siguientes elementos en su conformación:

- ☑ **Territorio:** es la porción de tierra sobre la cual se levanta la comunidad de Estado. Significa el espacio en donde el Estado puede ejercer su poder público. En dicho territorio las sociedades modernas interactúan y son objeto de la acción de sus gobiernos. La necesidad de un territorio fue reconocida hasta los tiempos modernos, ninguna de las definiciones transmitida durante los siglos XVI al XIX hablaba de territorio, en este sentido la doctrina atendía los elementos personales del Estado, Jellinek nos dice que Klüber definió al Estado como “una sociedad civil construida con un determinado territorio”.¹⁵ El mismo Jellinek plantea que el territorio tiene dos propiedades, en la primera el Estado es considerado como sujeto, como una consecuencia de que los hombres que viven de continuo en un territorio sean miembros de ese Estado, asimismo los fines y actividades de ese Estado sólo son posibles en ese espacio determinado. La segunda propiedad refiere que el Estado requiere de un fundamento espacial para desplegar su autoridad sobre todos los hombres que viven en ese espacio, sean ciudadanos propios o de un país extraño.¹⁶
- ☑ **Pueblo:** es considerado como la unidad sucesoria de las generaciones, al mismo tiempo que son los hombres que pertenecen a un Estado. El pueblo tiene una doble función, por una parte es el elemento de asociación estatista al formar parte de ésta, en cuanto el Estado es sujeto de poder público, en este caso el pueblo es considerado en su aspecto subjetivo, mientras que cuando lleva a cabo una actividad que realiza dentro del Estado se considera su aspecto objetivo. Lo anterior significa que todo individuo tiene una doble cualidad, es decir, por un lado es un ciudadano que participa en la formación de la voluntad colectiva y por el otro es un sujeto que se somete a dicha voluntad.

¹⁴Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*, op. cit., p. 73.

¹⁵Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 368.

¹⁶*Ibidem*, pp. 369-371.

Destaca en este sentido la cualidad subjetiva del Estado, ya que sin ella no es posible hablar de Estado. Así lo expresa Jellinek:

“Una pluralidad de hombres sometidos a una autoridad común, que no lleguen a poseer la cualidad subjetiva de un pueblo, no sería un Estado porque a todos les faltaría ese momento que hace de la pluralidad una unidad. Una situación de esta naturaleza correspondería tal vez aquella en que se encontraba el señor y el feudatario en el mundo medieval, quienes en virtud de títulos jurídicos diferentes, poseían una variedad de territorios, que no obstante ser de un mismo dueño, no constituían una comunidad interior, pues permanecían conscientes de su existencia jurídica distinta, aislada”:¹⁷

- ☑ **Nación:** es la unidad espiritual de un pueblo que ya se ha realizado en la historia que tiene un lecho formado por un pasado de acciones gloriosas y de hondas tragedias, un pasado generador de un estilo de vida que se plasma en una cultura propia, ciertamente no desligada de la humanidad pero sí con características especiales que la singularizan en el tiempo y en espacio, en síntesis es la unidad cultural de un pueblo, producida en el devenir libre de las generaciones, siempre inconclusas y mirando ardientemente al futuro.
- ☑ **Monárquico:** el derrumbamiento de los poderes feudales consolidó a la monarquía absoluta, la cual engendró relaciones militares y económicas que le permitieron la concentración del poder en el príncipe, con ello recayó en éste el centro de gravedad del Estado. La monarquía absoluta fue la primera que logró la idea de unidad del Estado:

“Ha formado una unidad interior de territorios que estaban originalmente separados de otros, ha creado un ejército no sujeto a las contingencias de la fidelidad del vasallo, ha instituido una empleomanía del Estado; ha colocado bajo su amparo la administración de la justicia en todos los territorios que abarcaba el Estado; o al menos, ha sometido a su poder la administración de la justicia feudal, y por último, la administración establecida por las representaciones de la nación, ha convertido a éstas, de coordinadas con el Estado, como antes eran, en subordinadas a él”.¹⁸

El Estado de la edad moderna ha logrado reunir en sí todos los poderes públicos y todos los derechos, es el resultado de una evolución lenta y de un proceso continuo que ha tendido a superar las distintas divisiones que han surgido en diversos contextos de la urbe.

- ☑ **Centralización de todos poderes públicos:** implica la potestad exclusiva de dictar e imponer coactivamente el derecho, por tanto, los hombres ya no

¹⁷ *Ibidem*, p. 379.

¹⁸ *Ibidem*, p. 312.

estarían sujetos a potestades distintas, es decir, del Estado devino la jurisdicción única para la regulación de la vida social. La centralización de los poderes públicos no significa todo el poder al rey, menos aún absolutismo del monarca, sino únicamente que en los reinos o en las repúblicas, existe una sola instancia, la que deberá ejercerse de conformidad con las leyes del reino, por un monarca o por una asamblea o por una u otra conjuntamente según una distribución de competencias. El Estado moderno representa una forma determinada de ejercicio del poder público: monarquía, aristocracia o democracia, o una forma mixta.

Aunado a la centralización del poder, se encuentra la centralización administrativa, la cual le permite al Estado llevar a cabo parte de sus actividades, mediante la organización de unidades y órganos de la administración pública, las cuales se articulan bajo un orden jerárquico, así como:

“reunir en un solo punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos”.¹⁹

- ☑ **Soberanía:** la evolución histórica del concepto muestra que la soberanía significa la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder. El poder soberano de un Estado, es aquel que no reconoce ningún otro superior, por tanto es el poder supremo e independiente. Esta característica se manifiesta en su vida exterior, es decir, en su relación de Estado soberano con otros poderes.²⁰ Asimismo se ha concebido como el poder absoluto y perpetuo del rey, de la nobleza o del pueblo, según sea la forma de gobierno. La soberanía es poder absoluto que no puede dividirse porque perdería su naturaleza.²¹

El Estado se ha sustentado en diversas teorías que han explicado su origen y funcionamiento dentro de las cuales podemos reconocer a las organistas, las

¹⁹Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985, pp.153-154.

²⁰Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, op. cit., p. 432.

²¹De la Cueva, Mario, op. cit, pp. 54-60.

sociológicas, las jurídicas y las económicas. Todas en su momento adquirieron alguna fuerza y aceptación sobre la interpretación que le dieron al Estado.

1.3 Tendencias del Estado

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 puede 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”²²

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 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

²²Muñoz de Bustillo, Rafael. *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo*. España, Alianza, 2000, p. 19.

se erosionan, 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”.²³

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

²³ *Ibidem*, p. 30.

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.²⁴

Por otra parte la aparición de la Ley de Say²⁵ 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 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.

²⁴Smith, Adam. *La Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Duodécima reimpresión, México, 2002, FCE, pp. 614-718.

²⁵Vid, Say, Jean Baptiste. *Tratado de Economía Política*. México, FCE, 2001.

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 sobre la que 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”.²⁶

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:

- 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 etcétera. Otros son limitados en donde la responsabilidad pública se reduce sensiblemente, excluyendo por ejemplo sanidad, seguro de desempleo, o vivienda.

²⁶Muñoz de Bustillo, Rafael. *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo*, op. cit., p. 38.

- 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, de generalidad, rango y calidad de sus actuaciones y por la intensidad en que utilizan 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.²⁷

“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).²⁸”

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

²⁷ *Ibidem*, pp. 39-40.

²⁸ *Ibidem*, p. 40.

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 dismantelar 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”.²⁹

²⁹ *Ibidem*, p. 66.

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 en cierto modo un componente relevante para el éxito del mercado.

1.4 La administración pública

Existe un acuerdo entre los teóricos de la administración pública, que ésta ha existido desde que hay seres humanos organizados en sociedades. Su antecedente como materia de estudio se remonta a los pensadores antiguos e inicia su conformación como disciplina a partir de las contribuciones de pensadores políticos de los siglos XVI, XVII y XVIII, y los trabajos de autores más representativos de la administración pública como Lorenzo von Stein, Juan Enrique von Justi, Charles Jean Bonnin y José Posada de Herrera, quienes construyeron las bases de para el estudio de una Ciencia de la Administración. Lo anterior constituye el antecedente europeo, mientras que en América el estudio de la administración pública se conforma a partir de las aportaciones de Woodrow Wilson, Max Weber, Frederick W. Taylor y Henry Fayol

El estudio de la evolución y desarrollo de la administración pública desde una perspectiva histórica, se aceleró a partir de los años de 1900 en adelante, lo que coincide con el avance de todas las ciencias sociales durante el siglo XX. Es partir

de este tiempo que la administración pública, sienta sus bases como ciencia social que trata la actividad del Estado. Es en este sentido que se realiza un recorrido de los aspectos que han influenciado en la conformación de la administración pública, para darle una identidad y un cuerpo teórico diferenciado de otras ciencias.

En este orden de ideas, y partir de la hegemonía de la economía norteamericana en la región y por ello de su administración pública en el terreno académico y pragmático, se abordarán los aspectos que incidieron en la evolución de ésta como disciplina. La administración pública norteamericana se inició como una disciplina en 1887, a raíz del artículo de Woodrow Wilson denominado: *Estudio de la Administración*³⁰ y posteriormente se desarrolló a través del tiempo hasta constituirse en una ciencia. Su cuerpo teórico durante sus inicios fue dominado por la ciencia política. La administración pública, ganó reconocimiento como una disciplina práctica, sustentada en los principios administrativos de eficiencia y racionalidad y en la dicotomía política-administración.

1.4.1 La evolución de la administración pública en Norteamérica

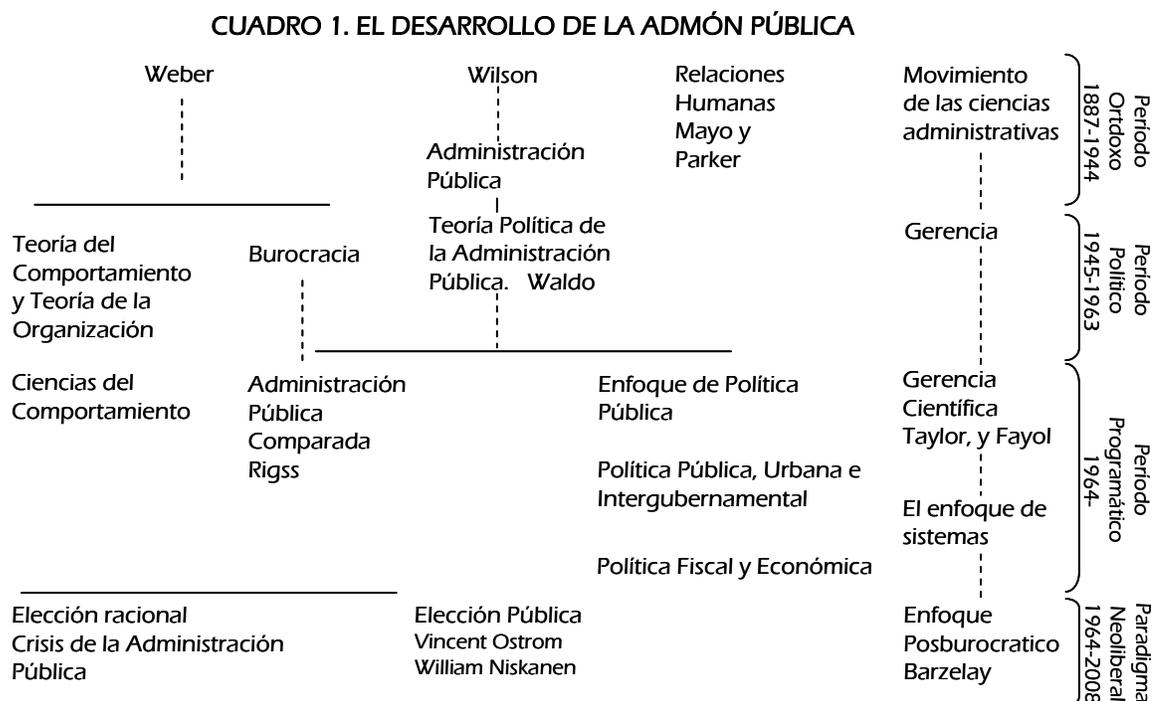
Uno de los trabajos que recopiló en buena parte el estudio de la administración pública Norteamericana es el de Beauregard González Ortiz, el cual abarca desde sus orígenes hasta la década de 1970. Su análisis se desarrolla con base en los autores más destacados durante el periodo señalado. Propone las siguientes etapas: “orígenes epistemológicos de 1887 a 1940, crítica epistemológica de 1940 a 1950 y crisis epistemológica de 1950 a 1970³¹. Asimismo, Omar Guerrero reconoce la siguiente periodización sobre la administración pública norteamericana: la etapa ortodoxa que abarca de 1887 a 1945, la era política de 1946 a 1963 y la era de los programas que va de 1964 en adelante. De tal forma que:

³⁰Waldo, Dwight. *Administración Pública*. México, Trillas, 1978, pp. 84-95.

³¹González Ortiz, Beauregard. *La Administración Pública Norteamericana*. México, Fontamara, 1987. En este trabajo se define a la epistemología como el estudio de la teoría del conocimiento científico que comprende los problemas del método, técnicas, estructura lógica, examen de categorías e hipótesis en la investigación científica.

“La era ortodoxa se caracterizó por dos elementos: la dicotomía política – administración y la descripción del objeto de estudio sobre la base de eficiencia. La era política se fundamentó en la translación del campo hacia el concepto de la política. La era de los programas se centró en el estudio y proposición de productos específicos de acción gubernamental”³².

En los años que van de 1970 a la fecha surgieron dos enfoques predominantes, que han sido considerados fundamentales en el contexto de Norteamérica, para resolver problemas de la actividad gubernamental nos referimos a la elección pública y al paradigma posburocrático. En el siguiente cuadro se presenta de forma sintética el desarrollo de la administración pública, considerando los periodos señalados:



Fuente: elaboración propia con base en González Ortiz, Beauregard. *La Administración Pública Norteamericana*, op. cit., p. 32.

El ensayo de 1887, publicado por Woodrow Wilson, mostró una precisión sorprendente en la predicción y perfiles que había de tomar la disciplina. En ese ensayo Wilson trata de aportar una colaboración para dejar establecida a la administración pública como un reconocido campo de estudio. Tuvieron que pasar cerca de 40 años antes de que la administración se desarrollara como un campo de estudio hasta que se publicaron los primeros libros de texto para la enseñanza

³²Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. 3ª edición, México, UNAM, 2001, p. 27.

universitaria. Pero cuando éstos aparecieron, sus enseñanzas estaban de acuerdo con los lineamientos que el ensayo de Wilson había previsto.

Algunas de las tesis fundamentales que surgieron contienen la idea de la conciliación de la democracia con su fe y predominio y la participación del pueblo, con el concepto de una administración eficiente y profesional sujeta a sus propios criterios y procedimientos. La conciliación se logró al concebir al gobierno como dividido en política y administración. El reino de la política es el apropiado para el ejercicio de la democracia y la política debe ejercer una superintendencia general sobre la administración. Pero la administración como tal, debe estar libre de la intromisión oficiosa de la política.³³ La dicotomía expresaba que:

“La idea planteada por Wilson era que hacía falta una nueva disciplina separada de la política encargada de descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente y cómo hacerlo con la mayor eficiencia y menor gasto. Esta idea de Wilson adelanta una visión instrumentalista de la administración pública. Esta perspectiva le hace daño al análisis científico – histórico de los problemas de la administración, toda vez que presenta una separación entre los planteamientos valorativos del análisis de los problemas socioeconómicos. La administración pública es entonces la actividad encaminada a la búsqueda de formas más eficientes de alcanzar los objetivos del Estado”.³⁴

En conexión con la doctrina política-administración y los ataques contra la misma se encuentra un curioso detalle en el ensayo de Wilson, en el cual establece que el objeto primordial del estudio administrativo era descubrir lo que puede hacer el gobierno debida y acertadamente. Esta era una explicación central de la política, pero su ensayo está dedicado en gran parte a sostener la separabilidad de la política y la administración. Esto ciertamente delataba una gran inconsistencia y la probable respuesta de Wilson sería que la política de la cual debe de estar libre la administración es la consistente en las actividades de los partidos políticos y no en el proceso de la formulación de la política pública.

Fuera esto una inconsistencia o no, y por la influencia de la literatura extranjera sobre administración y compartida ésta con los sentimientos norteamericanos, se trataba ciertamente con detenimiento lo que debe hacer el gobierno y de la manera como debe hacerlo. Y no dejó de ser significativo que se desarrollara una

³³Waldo, Dwight. *Administración Pública, op, cit.*, p. 85.

³⁴González Ortiz, Beauregard, *op. cit.* pp. 48-49.

de las más fuertes tendencias actuales en el estudio de la administración que fue incluir a la política pública en su temario.

La concepción de la administración es generalmente aceptada como un proceso común a todo esfuerzo de grupo, público privado, civil o militar, en grande o en pequeña escala. Este proceso tiene aplicaciones en organizaciones de toda índole, tanto públicas como privadas. Aunque cambia de formas y objetivos, y aunque la administración de los asuntos públicos y los privados difieren en muchos puntos, hay en el proceso, donde quiera que se le observe, una analogía fundamental, que las lleva a una identidad.

La apuesta por la dicotomía política – administración continuó durante la siguiente década, así Frank J. Goodnows, en su trabajo denominado “Administración y Política” que vio la luz en 1900 fue congruente con las ideas formuladas por Wilson y profundizó sobre la dicotomía. Goodnows “establece que la función política debe considerarse diferente de la administración, lo primero es la expresión de la voluntad del Estado, lo segundo la ejecución de esa voluntad”.³⁵

Posteriormente en 1926, apareció el primer libro de texto sobre administración pública escrito por Leonard White, quien asevera que la administración pública, en los términos más amplios consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado.³⁶ De acuerdo con él, su trabajo descansa en cuatro supuestos:

“supone que la administración es un solo proceso, sustancialmente uniforme en sus características esenciales en dondequiera que se le observe...Supone que el estudio de la administración debe partir de la gestión y no de los fundamentos de derecho...Supone que la administración sigue siendo primordialmente un arte, pero da importancia a la vigorosa tendencia a convertirla en una ciencia. Supone que la administración se ha convertido en el corazón del problema del gobierno moderno, y que seguirá siéndolo”.³⁷

Para White, el arte de la administración es la dirección, coordinación y control de muchas personas para realizar algún propósito u objetivo. Es un arte dinámico,

³⁵*Ibidem*, p. 50.

³⁶White, Leonard D. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Cía. Gral. de Ediciones S.A., 1964, p. 1.

³⁷*Ibidem*, p. XIX.

que utiliza los recursos humanos y físicos de que se dispone en un sistema de administración, plegándolos a la consecución de una finalidad necesaria. Es en esa disposición central y general de fuerzas que pone el foco de acción, haciendo actuar coordinadamente elementos que con frecuencia están muy dispersos. Es un arte que penetra los niveles de organización y que mantiene unidas muchas profesiones, oficios y especialidades, cuyas aportaciones aunque igualmente necesarias no son de la administración, por tal motivo, el administrador es la persona que dirige, coordina y controla las actividades de los otros; su función es diferente, por ejemplo a la del médico de una escuela, de un ingeniero; de un abogado; por lo tanto, de aquí se determina que todo empleado del Estado es un administrador.

El objeto de la administración en un sentido más amplio, son los objetivos últimos del Estado, como son la conservación de la paz y del orden, la realización progresiva de la justicia, la instrucción de los jóvenes, la protección contra las enfermedades, la inseguridad, el ajuste y la transacción entre los grupos y los intereses antagónicos, en suma la consecuencia de una vida buena.³⁸

En 1927 apareció el segundo texto de enseñanza sobre la administración pública, cuyo autor fue William Willoughby, denominado *Principios de la Administración Pública*, su planteamiento fue que el problema que enfrentaba la disciplina era de eficiencia y economía. Esta economía y eficiencia se lograba mediante la separación de valores y ciencia, la interpretación que da al proceso de generar conocimiento respecto del objeto se auto limita en la medida que rechaza toda valoración y concibe a la ciencia y a la técnica como sinónimos. Según Beauregard González:

“Al interpretar de esta forma el concepto de lo científico en la administración, el estudio epistemológico e histórico del objeto se desarticulan a tal extremo que deforma o fragmenta el conocimiento de ésta. Los autores que examinan el desarrollo de la disciplina no hacen ningún tipo de análisis sobre las características epistemológicas de la disciplina”.³⁹

³⁸White, Leonard D. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*, op. cit. 3.

³⁹González Ortiz, Beauregard, op. cit. p. 52.

En otra de las obras de Willoughby denominada: *el Gobierno de los Estados Modernos*, trazó varios aspectos temáticos que estuvieron presentes en la mayor parte de su trabajo académico; por ello:

“Son muchos e importantes sus méritos, pero destaca en especial ser quien introdujera en los Estados Unidos el concepto de *Ciencia de la Administración Pública*, ante la tradicional concepción de administración pública para referirse doblemente al objeto y al estudio de esta especialidad. Entre los académicos norteamericanos era usual, desde los días posteriores a Wilson, referirse a administración pública como fenómeno y disciplina, al mismo tiempo, en contraste al concepto de Ciencia de la Administración (o Administrativa) que era usual en Europa e Iberoamérica”.⁴⁰

Un enfoque que fue contemporáneo a los trabajos de White y Willoughby fue la aparición de la llamada administración científica (1910-1936). El término científico se usó para denominar a esta época debido a que se le dio énfasis a los estudios sistemáticos de las técnicas y procedimientos de la administración. La administración científica se caracterizó por haber estudiado los deberes, actividades y responsabilidades administrativas. Durante los primeros años de este período histórico, se inició el análisis técnico de las operaciones de la máquina.⁴¹

Generalmente el movimiento de la administración científica se asocia con los trabajos de Federick W. Taylor, a quien se le ha denominado el padre de la administración científica. Popularizó importantes técnicas de administración tales como el estudio de tiempos, el estudio de métodos, estandarización de herramientas, un sistema diferencial de porcentaje de piezas, tarjetas de instrucciones para los trabajadores y un sistema de control de costos. Básicamente, Taylor realizó sus experimentos y estudios en las industrias acereras y minas de carbón.

Taylor creyó firmemente en la filosofía del mejor método, ya que sin duda existen diferentes formas para desempeñar una tarea, pero Taylor explicó que alguno de los métodos para realizar una tarea, son muchos más eficaces que otros. Por lo

⁴⁰Guerrero, 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://Omarguerrero.libertadexpresa.com/articulos/APclasicos.pdf>.

⁴¹Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Personal*. Décimo Tercera reimpresión, México, Trillas, 1981, pp. 39-58.

tanto si hay varias formas eficaces posibles para realizar cualquier tarea, una de estas alternativas debe ser la más adecuada de acuerdo a la factibilidad y - posibilidad económica. Los trabajos de Taylor se dedicaron a esta idea de descubrir el método de desempeñar una tarea más eficaz y económicamente posible. Antes de Taylor se había puesto poco empeño en describir la “mejor forma” para cumplir con los objetivos.

La metodología empleada para describir esta “mejor forma” se enfocó al estudio de los movimientos del cuerpo del trabajador mediante un cronómetro y un registro. Luego se intentaron eliminar los movimientos innecesarios. En este esfuerzo por descubrir el mejor método, se estudiaron también las formas y tamaños de las herramientas manuales. El movimiento de la administración-científica, ha tenido gran influencia en las relaciones patrón-empleado y en la administración en general. Los estudios de Taylor le dieron mayor rango a la administración mediante plan, diseño y sistema haciendo que declinara la administración regida por intuición y premonición. Así este movimiento contribuyó en gran medida a la profesionalización de la administración. También hizo que los ingenieros tuvieran una función más activa dentro de la administración.

Sin embargo, Taylor ha sido fuertemente cuestionado por su falta de rigor científico en sus aseveraciones y también por la concepción que tenía del hombre, el cual consideraba como parte de la maquinaria. Se puede decir a favor de Taylor que, su pensamiento fue acorde a la época en que vivió. A diferencia de Taylor, Henry Fayol estructuró y dio orden a la administración científica, propuso utilizar un método científico que acumulara conocimientos para la incipiente ciencia. Se conoce como una de sus aportaciones la definición de las áreas funcionales en toda organización. De las áreas funcionales que reconoce se encuentran: las operaciones técnicas, operaciones comerciales, operaciones administrativas. De éstas últimas define lo que actualmente se le conoce como proceso administrativo: prever, organizar, dirigir, coordinar y controlar.

De mucha importancia resultó lo que él definió como principios administrativos, éstos fueron la consecuencia de considerar que en “materia de administración no

había nada rígido ni absoluto”, es decir, se consideró lo cambiante de los hombres, las situaciones, el medio ambiente y muchos otros factores variables bajo los cuales no se tiene ningún control. Con relación al personal, establece el principio de la remuneración, su objetivo era proporcionar un salario justo para el trabajador, así como adicionalmente primas, premios especiales y participación en los beneficios económicos de la empresa, esto último es lo que se conoce como reparto de utilidades.

Sin embargo después de dos o tres décadas de gran popularidad, este movimiento con su criterio exclusivamente *ingenieril*, empezó a perder algo de su prestigio y brillo debido a su incapacidad para resolver ciertos tipos de problemas administrativos. Poco después se hizo evidente que la mayoría de los problemas administrativos se debían a fenómenos humanos y no económicos. Tal razonamiento y visión impulsó el surgimiento de la época del bienestar público, la época de la psicología industrial y la época de las relaciones humanas.

Paralelamente al enfoque de la administración científica surgió la orientación denominada la ciencia de la administración, cuya paternidad se le atribuyó a Urwick y Gullick:

“Estos autores ayudaron a crear el movimiento de ciencia administrativa que llegó hasta la cúspide con la publicación de *Papers on the Science of Administration*, documento publicado por Urwick y Gullick y que ha sido utilizado como ejemplo paradigmático del enfoque público – administrativista (PODSCORB) (1937). Para estos autores estos principios pueden ser estudiados irrespectivo de los propósitos empresariales, el personal que lo compone, o de cualquier teoría política o social”.⁴²

Por otra parte entre 1920 y 1937, se avanzó en el conocimiento y exploración de la sociología y psicología que aportaron temáticas teóricas a la teoría de la administración pública, con ello se sentaron las bases para el desarrollo de la teoría del comportamiento organizacional que aconteció entre 1945 y 1958. El periodo de 1887 a 1945 se resumía de la siguiente forma:

“Vemos que tanto los estudiosos de la dicotomía como los gerencialistas o movimiento científico de la administración estaban orientados hacia la consecución de las metas de la eficiencia y la economía. Los primeros pensaban que podrían alcanzarla vía la separación entre la política y administración en el marco de una organización gubernamental y los segundos, mediante la aplicación de los principios de carácter científico que garantizan la obtención de dichas metas en

⁴²González Ortiz, Beauregard, *op. cit.* pp. 53.

cualquier tipo de organización. A fin de cuentas, tanto uno como el otro plantean el enfoque técnico de la ciencia, separando implícita o explícitamente el método de la técnica. Por lo tanto “la concepción metodológica y epistemológica en los orígenes se resume en: 1. la política no debe mezclarse con la administración; 2. la administración es capaz de ser una ciencia libre de valores; 3. el objeto de la administración es la eficiencia y la economía”.⁴³

En este punto de desarrollo de la administración pública se generaron una serie de críticas de carácter epistemológico entre las que destacaban que la administración pública no podía ser excluida de consideraciones valorativas, la tendencia que la llevaba a ocuparse de la organización y a restarle importancia al comportamiento humano y la creación de ciertos principios administrativos limitados al contexto norteamericano. En este sentido se desarrollaron diversos trabajos críticos del estado de la administración pública, dentro de los cuales destaca lo relativo a la dicotomía política-administración y a los principios de la administración.

Herbert Simon llevó su crítica a los principios de: especialización, unidad de mando, alcance del control y organización por finalidad, clientela y proceso, planteaba que para cada principio habría otro contradictorio igualmente válido, ello lo condujo a concluir que dichos principios no eran una herramienta analítica capaz de enfrentar las exigencias de una ciencia. Por tal motivo propone un nuevo esquema en donde la administración pueda superar las debilidades de la ciencia administrativa. En este planteamiento la decisión es el producto de premisas que se plantea todo investigador o administrador público. En síntesis Simon insiste en la dicotomía política-administración al plantear que las premisas pueden ser de dos clases: fácticas o éticas, las primeras provienen de los hechos y las segundas de los valores, en este sentido se sitúa en la línea divisoria que se traza en las cuestiones políticas y administrativas, es decir valores y los hechos, medios y fines, en ello confiere a la política la decisión y a la administración la práctica y concreción de dicha decisión. Beauregard González se refería al planteamiento de Simon de la siguiente forma:

“Esta separación es una posición poco sólida desde el punto de vista de la investigación según nos la hemos planteado, toda vez que desde el punto de vista teórico, acepta lo que hemos llamado la desvalorización de la ciencia. En el proceso de toma de decisión al igual que en el proceso de toda investigación, los hechos y los valores, el método y la técnica, la teoría y la práctica, los fines y los medios, la política y la administración, la ciencia teórica y la ciencia práctica se hayan

⁴³ *Ibidem*, p. 55.

orgánicamente relacionadas y no es posible separarlas”....La posición de Simon proviene según la interpretamos, del positivismo lógico que enmarca a la ciencia en el cuadro de la no valorización. Si examinamos los planteamientos de Simon sobre la dicotomía, entre hecho y valor y como éste la relaciona con la dicotomía política y administración, ciencia y práctica y ciencia teórica, fines y medios, lo que realmente sostiene es una versión de la formulación en la separación entre el método y técnica, objeto y sujeto. Con estos argumentos trata de transformar la administración pública en un campo de investigación. Esto es el objetivo del esquema de la toma de decisión”.⁴⁴

Las ideas de Simon y el avance en las nuevas argumentaciones en torno a la administración pública, generaron la introducción de nuevos elementos, como los valores, la democracia, y la formación técnica de personas que con atributos excepcionales lograran encarar los problemas de la disciplina. En este contexto Morstein Marx en su libro *Elementos de la Administración Pública*, analiza los procesos administrativos como parte integral del mundo contemporáneo y señala que el estudio de la disciplina debe abarcar no sólo los estudios técnicos sino también los procesos políticos.

En congruencia a la línea de investigación que había seguido la administración pública norteamericana, en las décadas de los años de 1940 y 1950, se siguió tomando como base el trabajo de Woodrow Wilson, y el de Frank J. Goodnows. La teoría de la administración de Wilson estaba basada en una línea que distinguía entre política y administración. Para Wilson, la política era sinónimo de llevar a cabo la ley pública, así como la formulación de las políticas públicas. La administración pública por tanto era definida como la precisa y sistemática ejecución de la ley pública. Los gobiernos podrían diferir en sus principales políticas bajo sus constituciones, pero los principios de la buena administración son iguales en cualquier sistema de gobierno. Esto es una regla de la buena administración en todos los gobiernos y es una tesis básica en el pensamiento de Wilson sobre la administración.

A partir de los años de 1950 la administración pública, inició una espiral descendente en el campo académico respecto al prestigio y reconocimiento adquiridos en las décadas pasadas. Lo anterior, debido a los cuestionamientos a los principios que le daban sustento y a la orientación práctica que era

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 61-63.

menospreciada por los teóricos que veían a la administración pública, como una disciplina alejada de las reflexiones filosóficas y abstractas que caracterizaban a otras ciencias, así como a la llegada de nuevos desarrollos intelectuales. Hasta ese momento la evolución de la administración pública se podía resumir en:

“1. Que la administración pública norteamericana surge como disciplina a raíz del artículo de W. Wilson EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN; 2. Que en la década de los 40’s se desarrolla todo un movimiento crítico y 3. Que a partir de los años 50’s se fragmenta el objeto de estudio, pero que esta fragmentación no descarta que ésta sea considerada una disciplina. Por el contrario en esta fragmentación del objeto (en diferentes enfoques que algunos llaman la crisis de identidad – creatividad – intelectual) es que se encuentra el objeto de estudio de la disciplina”.⁴⁵”Todos concuerdan que el objeto y el campo de la administración pública ha variado durante su desarrollo como disciplina académica. Estos tratadistas han encontrado al objeto de la disciplina en la riqueza de las contradicciones de la evolución (en especial después de la década de los 50’s). El hecho de no tener un centro fuerte no quita el mérito disciplinario”.⁴⁶

La dicotomía entre la política y la administración, se recrudeció a partir del espíritu de las artes liberales, impregnando a la ciencia política un sesgo en contra de los temas útiles desde el punto de vista ocupacional. Se sostenía que la educación tiene por objeto enriquecer la mente refinar las sensibilidades, elevar el espíritu y obtener el equilibrio, más no adiestrar para el empleo. Con ello, se generaron ejemplos absurdos en los cuales era mejor la lectura de un clásico de la política, que llevar a cabo una determinada obra pública. En este sentido, Waldo señalaba que el campo de atención de la administración pública se reducía a:

“Las cuestiones inferiores de las que se ocupa ahora, profundamente la administración pública, son aspectos tales como: la defensa común, la educación, la seguridad y la salud, el desarrollo económico, y la eliminación de la pobreza, los problemas de la libertad, de la igualdad, la aplicación de la ley y la administración de la justicia, la preservación y el desarrollo de los recursos naturales, la movilidad social y física, la planeación demográfica, la recreación, el desarrollo de la ciencia, y el uso de la tecnología, así como las interacciones de todas estas cuestiones con las teorías, las instituciones y los procesos gubernamentales en todos los niveles, en lo interno y en lo externo”.⁴⁷

Asimismo, Waldo en su trabajo *el Estado de la Administración* publicado en 1948, no rompe con los esquemas tradicionales que había sido la disciplina, ni con los postulados de eficiencia y economía. No obstante para el año de 1955, Waldo

⁴⁵González Ortiz, Beauregard, *op. cit.* p. 9.

⁴⁶*Ibidem*, p. 44.

⁴⁷Dwight, Waldo. Public Administration. 1968, Journal of politics, 30:443-449. Dwight, Waldo. “Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política”. Citado en Lyn, Naomi B. y Aarón Wildawsky (compiladores) *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. 3a. Edición, México, FCE, 1999, p. 127.

replanteó sus postulados respecto a la teoría administrativa, en una línea similar a lo propuesto por White y Simon. En esta época la ciencia política reclama para sí la paternidad de la administración pública, evocando sus raíces en la antigua filosofía política. Dicho periodo se describe de la siguiente forma:

“Pero tampoco la era política tendrá una completa unidad: Simon, asociado al conductismo, se orientara al replanteamiento general de la ciencia de la administración, mientras que Waldo centrado en la ciencia política, recogerá el espíritu de la filosofía política y los postulados de White, reformulando el campo de la administración pública...Dentro de la era política tiene importancia fundamental el periodo comprendido entre 1947 y 1955, porque en su transcurso la administración pública se reencuentra consigo misma. Como una función de Estado, la administración no podía seguir siendo identificada con la administración privada dentro del contexto del POSDCORB y permanecer en el mito de su separación con la política...La administración pública se reencontró para luego volverse a perder en el seno de la ciencia política”.⁴⁸

Fue a partir de la era de la política que la ciencia de la administración vio disminuida su dimensión pública y siguió el avance de la fragmentación de su objeto de estudio. La era política explicaba la intersección entre ambas disciplinas que compartían aspectos relacionados con los procesos de gobierno y la toma de decisiones. Es precisamente en este punto donde no existe la separación y no es posible llevarla a cabo, debido a que la ciencia política es el origen de la administración pública. La propuesta de Gaus en torno a que una teoría de la administración pública significaría también una teoría de la política, se presenta como una alternativa muy acorde a la época que se está viviendo.

A partir de 1955 se consolidó el campo específico de la administración pública gracias a las aportaciones de Waldo y Simon. De acuerdo con Omar Guerrero nueve años después de la síntesis del pensamiento administrativo llegó a su fin la era de la política. “La política pública deja de ser considerada como un centro idóneo para la definición de la administración pública, los administrativistas buscan otras alternativas”.⁴⁹

De esta forma a mediados de la década de los años de 1960, se inicia la era de los programas, caracterizado por la aplicación de políticas organizacionales, el reconocimiento de los valores humanos y por el surgimiento de la llamada crisis de

⁴⁸Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, op. cit., pp. 30-31.

⁴⁹*Ibidem*, p. 32.

identidad de la administración pública, cuyo campo se caracterizó por el abandono de las premisas del periodo político. Fue precisamente a partir de esta década que la administración pública ve sus fronteras desbordadas por nuevas disciplinas que intentan aportar una fundamentación metodológica como: la ciencia de la información; la teoría organizacional pública; gobernación estatal y local, administración ejecutiva; derecho administrativo y el interés público. Resulta paradójico observar como por un lado la administración pública, crece dentro de enfoques interdisciplinarios y por el otro pierde dominio, reconocimiento y presencia como disciplina. “La administración pública pasa a la categoría de disciplina de “encrucijada” donde convergen ciencias físicas, biológicas y sociales, o lo que es lo mismo pasa a la calidad de entelequia”.⁵⁰

Fue a mediados de la década de los años de 1970, que se comenzó hablar de la crisis de la administración pública. Vicent Ostrom fue quien le dio forma y sentido a la denominada crisis, que se caracterizó por la insatisfacción de demandas de servicios por parte de los ciudadanos de los Estados Unidos de América. Sin embargo, y pese a la crisis de identidad para esta etapa, la construcción teórica de la administración pública le permitió encontrar en la ciencia política las cualidades que la diferenciaban de la administración general y que además de daban el carácter de una ciencia social. Dichas cualidades son:

- a) Alcance de su campo de acción. Éste se explica a partir de que la administración en general estudia a los esfuerzos cooperativos en cualquier organización, mientras que la administración pública estudia a las organizaciones que tienen un carácter público.
- b) Esfera de acción. La administración pública circunscribe su acción y estudio a las actividades de Estado.
- c) Referencia a la estructura y el estudio del poder. Significa que la administración pública se distingue de otras formas del ejercicio del poder, por el carácter coercitivo y difuso de su ejercicio en la sociedad.

⁵⁰ *Ibidem*, p. 32.

- d) Sesgo de la categoría pública. La administración general no tiene relación, ni vinculación con la noción pública, mientras que en la administración pública es su sello distintivo.
- e) Planteamiento de fines. En este aspecto la administración general responde a intereses particulares, mientras que la administración pública responde a los fines de la sociedad.⁵¹ En síntesis:

“La administración pública es una especialidad diferente a la ciencia de la administración y relativamente diversa a la ciencia política. Es diferente a la ciencia política porque agrega el significado de administración, es diferente a la ciencia de la administración porque ostenta el sello distintivo de “pública”. La administración pública no es sólo administración, pero tampoco es sólo política, por lo mismo tampoco es la combinación de las dos ciencias: la administración pública es el punto de convergencia de la administración general y la ciencia política, ahí donde emerge un fenómeno distinto, sustantivo, incapaz de ser comprendido sólo por una o las otras disciplinas. En esta intersección se hace la explicación de un nuevo campo de conocimiento susceptible de ser concebido como científico: una ciencia nace de la incapacidad de dos disciplinas que ni unidas ni separadas pueden, ni pudieron en el pasado, explicar, describir y predecir una ancestral forma de comportamiento humano”.⁵²

La historia de la administración pública a lado de la ciencia política, les generó en un primer momento despuntar a algo que parecía una carrera entre ambas disciplinas, sin embargo la administración pública sufrió un rezago de carácter teórico que le generó una vulnerabilidad ante otras disciplinas. Con ello la administración pública contempló la irrupción de otros enfoques y metodologías en un campo que creía era sólo de ella. Ahora bien la ciencia política, abonó su campo bajo diferentes aspectos, metodologías y enfoques uno de los cuales ha sido el institucionalismo.

1.4.2 La fragmentación del objeto de estudio de la administración pública

Entre los años 1950 y 1960, la mayor parte de las ciencias sociales y naturales modelaron nuevos parámetros metodológicos, dentro de las cuales avanzaron las que tenían paradigmas más consistentes y una clara identidad, con ello se produjo la revolución conductista. En este movimiento no participó la administración pública de forma importante.⁵³ En este periodo los enfoques cuantitativos se

⁵¹ *Ibidem*, pp. 34-36.

⁵² *Ibidem*, pp. 36-37.

⁵³ Battle, Albert. “Introducción”. En *Diez Textos Políticos de la Ciencia Política*, 2ª edición, México, Ariel, 2001, p. 12.

adaptaron poco a poco a un contexto gubernamental a fin de generar mejores decisiones y gestiones más adecuadas a las demandas de la sociedad, con ello, la energía, las ideas y las técnicas provinieron en gran medida de la economía y otras fuentes.⁵⁴

Dos nuevos desarrollos se ligaron a la administración pública, la difusión de los valores democráticos (un cuerpo político plural, la participación política; la igualdad ante la ley y el proceso legal); y el estudio de la política pública, este último tuvo una orientación intelectual basada en la economía. Los dos enfoques emanaron de la experiencia que había tenido la administración pública con la ciencia política.⁵⁵ Dos aspectos resultan de vital importancia para comprender la evolución de la administración pública, por un lado el efecto que originó el desarrollo del estudio de la política pública, tanto por la ciencia política como por la administración pública, y por el otro el efecto de la administración de empresas junto al difusión de valores reconocidos y seguidos por los empresarios. La política pública desarrolló un campo propio, en el cual los investigadores que se identificaban con éste se movían en la penumbra tanto de la administración pública como la ciencia política.

De esta manera el estudio de la política pública se formó como un subcampo, en el que participaba la administración pública y la ciencia política, sin que este enfoque se integrara totalmente alguna de las dos. Así vemos en las currículas de las licenciaturas, maestrías y doctorados de ambas disciplinas materias y tesis que abordan este tema para el análisis del quehacer del gobierno y de la prestación de bienes y servicios.

Los investigadores que se identificaban más con la política eran aquellos que trabajaban sobre todo en la rama sustantiva del subcampo, es decir en la política de algo, mientras que los que se inclinaban hacia la administración pública,

⁵⁴ Dwight, Waldo. Public Administration. 1968, Journal of politics, 30:443-449. Dwight, Waldo. "Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política", *op.cit.*, p. 129.

⁵⁵ Henry, Nicholas L. "La Raíz y las Ramas: Peripecias de la Administración Pública hacia el Futuro", en Lynn, B. Naomi y Wildavsky. *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. México. FCE, 1999, p. 47.

parecían encontrarse más en la rama teórica de la política y su preocupación era más sobre el diseño, la planeación estratégica, la implementación, la evaluación de programas, la eficiencia; la eficacia y la productividad, cuestiones que se relacionaban dentro de la política pública con la sustancia y el contenido.⁵⁶

Durante la década de los años de 1950, las metodologías de la ciencia política, no eran apropiadas para resolver los problemas de la administración pública, lo que generó que se buscara asesoría y orientación en las escuelas de administración de empresas, con ello se adaptaron en forma selectiva estas metodologías a los nuevos métodos que impulsó la administración pública.⁵⁷

En su camino por conservar e institucionalizar una identidad la administración pública, descansó en la ciencia política como la disciplina que le dio origen y en la administración privada o de empresas que le aportó el desarrollo de nuevas metodologías; la delimitación del espacio público, y le mostró una forma de evaluar que estaba enseñando como campo, por qué y para qué. Asimismo, las nuevas metodologías incluyeron por el lado de la ciencia política la aplicación de encuestas y de la administración de empresas la investigación de operaciones. Con estos enfoques se buscaba determinar si los programas públicos eran eficaces, competentes y si en este sentido eran necesarios para la sociedad.

Este fue sólo el inicio de lo que le esperaba a la administración pública, con relación a las teorías cuantitativas, ya que debido a la toma de decisiones públicas o la gestión pública proliferó la aplicación de estos enfoques entre los que destacaban: la teoría de la probabilidad; comparaciones estadísticas; programación lineal; el método de la ruta crítica; el análisis de costo beneficio; los árboles de decisión; la teoría de colas; las simulaciones y los sistemas de información, así como la teoría de la elección pública.⁵⁸

En las siguientes dos décadas de 1950 a 1970, la administración pública aceleró la fragmentación de su objeto de estudio, con diversas tendencias en las que

⁵⁶ *Ibidem*, p. 50.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 57.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 58.

destacaba: la política educativa, la administración de recursos humanos, la presupuestación y el financiamiento público, la teoría organizacional, la administración intergubernamental y la evaluación de programas, principalmente. En este lapso la Administración Intergubernamental (AIG), reclamó para sí, el campo de la administración pública bajo los argumentos de haber desarrollado una disciplina prescriptiva, reformista y orientada hacia resultados. Los métodos en que se sustentaba eran las redes de los gerentes, las políticas privadas y las políticas intrapúblicas.⁵⁹

Otra metodología, enfoque o perspectiva surgida en este mismo tiempo fue la elección pública, surgida bajo los principios de la teoría económica, en un esquema interdisciplinario que le daba mayores probabilidades de éxito en los problemas de la administración pública y en la política, este enfoque alcanzó prominencia en los años de 1970. La elección pública se convirtió en un subcampo más que aportaba elementos de análisis para la política pública y para el comportamiento burocrático, por tanto, al igual que muchas de las metodologías, se ha movido en el campo de la ciencia política y de la administración pública, con el propósito de reclamar estos campos para la economía y al mismo tiempo revalorarla como una ciencia social.

Finalmente, en este repaso histórico nos encontramos ante un enfoque que surge en los años de 1980, en el Estado de Minnesota en los Estados Unidos de América, como resultado de una reforma sobre innovación gerencial y organizacional, la cual contrastaba las características del modelo weberiano, contra su propuesta que amparaba decisiones compartidas, estructuras planas y participación de los ciudadanos en el proceso de producción y suministro de los bienes y servicios a cargo de las dependencias burocráticas. A esta orientación se le denominó el paradigma posburocrático, el cual desarrolló un esquema

⁵⁹ *Ibid*, p. 60.

organizacional flexible, en que se permitía una participación importante al ciudadano, considerado en esta alternativa como cliente.⁶⁰

1.4.3 La consolidación de la Administración Pública como disciplina

A lo largo de su historia la administración pública ha generado un campo de estudio cambiante, que se refleja en la diversidad y complejidad de su propio objeto de estudio, es decir sí se acepta que la definición más acertada en torno a la administración pública es que ésta es la actividad del Estado, entonces nos encontramos con un objeto de estudio con un centro fuerte, amplio, concreto, y con una periferia reclamada por otras ciencias sociales. Ahora bien la historia de la disciplina y las contribuciones de los diversos autores contemporáneos nos dan la pauta para concluir las siguientes premisas:

La administración pública es una ciencia social con un objeto y campo de estudio propio.

Su campo de estudio permite el concurso de de otras ciencias sociales, tales como la economía, la sociología, la psicología, el derecho, entre otras.

A través de la historia se ha logrado el desarrollo de una teoría de la administración pública acorde con su objeto de estudio, con influencias del viejo continente y de la administración pública norteamericana, estos estudios se han analizado e integrado por numerosos trabajos de autores como: Lorenzo von Stein, Juan Enrique von Justi, Charles Jean Bonnin y José Posada de Herrera, Woodrow Wilson, Max Weber, Federick W. Taylor y Henry Fayol, en el caso de nuestro país destaca la obra de Omar Guerrero, quien mediante su trabajo ha guiado varias generaciones de alumnos en la comprensión y estudio de esta disciplina.

Los límites de su objeto de estudio y el concurso de las diferentes disciplinas que se mueven en sus contornos, ha generado que su campo de estudio sea

⁶⁰ Vid, 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.

reclamado muchas veces por otras ciencias sociales, entre las que destaca la economía.

La administración pública se distingue de otras disciplinas por su carácter humanístico, el cual busca a toda costa el bienestar de los individuos que integran un Estado.

CAPÍTULO 2. 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. Se inicia con la escuela clásica y sus pensadores más representativos, los cuales 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,

2.1 La escuela clásica

a) Adam Smith

Uno de los autores más representativos de la escuela clásica ha sido Adam Smith, quien nació en Kircaldy, Escocia, cerca de Edimburgo, el 5 de junio de 1723. Este autor adquirió reconocimiento a partir de la publicación en 1776 de su tratado: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations (Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones)*. Su éxito fue instantáneo, antes de su muerte habían aparecido cinco ediciones y se había traducido a numerosos idiomas.

Adam Smith, es considerado el padre de la economía por haber construido un sistema de análisis para esta disciplina. Asimismo con él 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.⁶¹

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”.⁶²

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

⁶¹Ekelund, 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.

⁶²Smith, Adam. *La Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, op. cit., p. 402.

momentos, apenas habrá un instante en que el hombre se sienta tan satisfecho de su situación que no ansie algún cambio o mejoría”.⁶³

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”.⁶⁴

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. El tema central de su trabajo *La Riqueza de la Naciones*, ha sido considerado un tratado sobre el crecimiento económico, por ello Smith desarrolló su concepción macroeconómica con fundamentos microeconómicos en particular con la teoría del valor. Para él la palabra valor:

“tiene dos significados diferentes, pues a veces expresa la utilidad de un objeto particular, y otras la capacidad de comprar otros bienes, capacidad que se deriva de la posesión del dinero. Al primero lo podemos llamar “valor en uso” y al segundo “valor en cambio”. Las cosas que tienen un gran valor en uso tienen comúnmente escaso o ningún valor en cambio, y por el contrario, las que tienen un gran valor en cambio no tienen muchas veces, sino un pequeño valor en uso; o ninguno. No hay nada más útil que el agua, pero con ella apenas se puede comprar cosa alguna ni recibir nada a cambio. Por el contrario, el diamante apenas tiene valor en uso, pero generalmente se puede adquirir, a cambio de él, una gran cantidad de otros bienes.”⁶⁵

Sin duda los clásicos no dieron respuesta a la paradoja del valor de uso y valor de cambio, debido a que no intentaron explicar el significado de las valoraciones incrementales. Adam Smith sólo explicó el valor de cambio o precio relativo, y sus variaciones a lo largo del tiempo.⁶⁶ En este mismo sentido analizó el trabajo con la idea de que lo que se compra con dinero o con bienes se adquiere con trabajo y reconocía lo difícil que era precisar la proporción entre dos cantidades diferentes de trabajo.

⁶³ *Ibidem*, p. 309.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 17.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 30.

⁶⁶ Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., p. 113.

Con la intención de aclarar el tema del valor, Smith reflexionó sobre los precios reflejados en el dinero, los salarios, el beneficio y el interés. Sobre el dinero explicó que era la medida más común del valor y estaba consciente de los defectos de las medidas monetarias, debido a que el valor del dinero cambia con el tiempo, así buscó distinguir entre precios reales y precios nominales:

“Puede decirse que el trabajo como los otros bienes, tiene un precio real y otro nominal. El precio real consiste en la cantidad de cosas necesarias y convenientes que mediante él se consiguen, y el nominal, la cantidad de dinero. El trabajador es rico o pobre, se halla bien o mal remunerado en proporción al precio real del trabajo que ejecute, pero no al nominal”.⁶⁷

Smith resuelve el problema del valor en el mercado mediante la explicación de tres componentes: los salarios, el beneficio y la renta:

“El valor real de todas las diferentes partes que componen el precio se mide, según podemos observar por la cantidad de trabajo que cada una de esas porciones dispone o adquiere. El trabajo no sólo mide el valor de aquella parte del precio que se resuelve en trabajo sino también el de aquella otra que se traduce en renta y en beneficio. En toda sociedad, pues, el precio de cualquier mercancía se resuelve en una u otra de esas partes, o en las tres a un tiempo, y en todo pueblo civilizado las tres entran, en un mayor o menor grado, en el precio de casi todos los bienes.”⁶⁸

La exposición de Adam Smith asciende conscientemente hacia el fenómeno del precio y luego desciende a los componentes del precio de las mercancías, como el costo y varias categorías de ingresos, como los salarios, beneficios y renta, con ello aportó un sistema primitivo del equilibrio, es decir la construcción de un marco para el análisis económico en el que incluyó principios para la asignación de recursos y para la formación de rentas.

b) Jeremy Bentham

Uno de los principales representantes del utilitarismo es Jeremy Bentham. El utilitarismo desde el punto de vista de la política se ha entendido de dos formas: 1) como la creencia de una identidad natural de intereses y 2) como la creencia de una identidad artificial de intereses. Adam Smith compartía la idea de la identidad natural, creía que los egoísmos individuales de la naturaleza humana se armonizaban espontáneamente, en una economía libre, su prescripción básica promovía una política de *laissez faire*.

⁶⁷Smith, Adam. *La investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, op. cit. p. 34.

⁶⁸*Ibidem*, pp. 49-50.

Bentham negaba cualquier armonía natural de los egoísmos, argumentaba que la existencia del delito negaba que los intereses pudieran ser armónicos, por ello su principio central era que el interés de cada individuo debe identificarse con el interés general, y que la tarea del legislador consistía en producir esta identificación a través de la mediación directa. Con ello Bentham adoptó el principio de la utilidad en forma de un marco de identidad artificial de intereses.

A simple vista el utilitarismo se identifica con el hedonismo griego, que sostenía que el deber moral se satisface en el disfrute de los intereses que buscan el placer. Pero el hedonismo prescribe acciones individuales sin ningún referente a la felicidad general. El utilitarismo añadió al hedonismo la doctrina ética de que la conducta humana tenía que ser dirigida hacia la maximización de la felicidad del mayor número de gente.

Asimismo, el siglo XIX se vio envuelto en la pasión por la medición, hecho que impactó en el utilitarismo y en el conjunto de las ciencias sociales, al considerar que el placer y el dolor podían medirse en algún sentido objetivo entonces cada acto legislativo podía juzgarse con base en consideraciones de bienestar. De acuerdo con Bentham el interés general de la comunidad se mide por la suma de los intereses individuales en la comunidad, es decir, el utilitarismo era democrático e igualitario.⁶⁹ El intento de Bentham para medir el bienestar económico lo denominó el cálculo de la felicidad o suma de placer y de dolor colectivos, el cual se componía de siete factores:

- 1- La intensidad del placer y del dolor.
- 2- Su duración.
- 3- Su certeza o incertidumbre.
- 4- Su proximidad o lejanía.
- 5- Su fecundidad o la posibilidad de que las primeras sensaciones fuesen seguidas de otras de la misma clase, es decir, placer seguido de más placer, o dolor seguido de más dolor.
- 6- Su pureza o la posibilidad de que las primeras sensaciones no fuesen seguidas de otras de la clase opuesta.

⁶⁹ *Ibidem*, p. 137.

7- Su extensión, esto es, el número de gente afectada.⁷⁰

La propuesta de Bentham se sustentaba en la asignación de un valor que habría que darle a cada uno de los siete factores, cuando ciertos sujetos fueran afectados por un acto que involucrara los intereses de la comunidad. Este cálculo era complicado porque cada una de las siete dimensiones tenía que calcularse en unidades peculiares a ellas mismas, y no resolvía el problema respecto de si los sentimientos de las diferentes personas eran en realidad comparables. El utilitarismo fue una aproximación al comportamiento humano demasiado estrecho.

Con relación al Estado, Bentham sostenía que la acción de éste era innecesaria y perniciosa en cuestiones económicas, porque cada ley era una infracción a la libertad ya que coartaba a los individuos, debido a que el dolor acompaña al sentido de la represión, por tanto y acorde a su época favoreció la competencia sin restricción y el egoísmo ilustrado del individuo como los cauces principales a través de los cuales puede alcanzar el progreso utilitario.

c) Thomas Robert Malthus

Desde la época clásica de la economía, la variable demográfica cobró importancia, a partir del planteamiento de Thomas Robert Malthus, quién estableció el principio poblacional en dos proposiciones. “La primera afirma que la población cuando no se ve limitada aumenta en progresión geométrica de tal modo que se dobla cada veinticinco años”.⁷¹ La segunda fue que la oferta de los alimentos no podría aumentar más que en proporción aritmética, de esta forma la población aumenta cuando aumentan los medios de subsistencia a no ser que se utilicen frenos. Reconocía dos tipos de frenos, uno positivo que actuaría mediante el aumento de la mortalidad, hambrunas, las guerras, las plagas, las enfermedades comunes, alcoholismo, infanticidio, entre otros. El otro sería preventivo y se refería básicamente al control de la natalidad.

⁷⁰*Ibidem*, 137-138.

⁷¹Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., p. 141.

La postura de Malthus fue ampliamente cuestionada debido a que éste nunca supuso que la productividad lograda en la producción de alimentos fuera mayor al crecimiento de la población. El supuesto de Malthus también llevó a la reflexión de la oferta del trabajo y de los salarios de los trabajadores, con ello su aportación se convirtió en parte integral de la teoría de la distribución de la renta.

d) David Ricardo

Considerado como uno de los autores más representativos de la Escuela Clásica, David Ricardo nació en Londres, el 19 de abril de 1772, su afición a la Bolsa le permitió amasar una gran fortuna. Como escritor no fue menos afortunado, pues escribió varias obras, siendo la más importante la que lleva por título *Principios de Economía Política y Tributación Fiscal*, aparecida en 1817, ésta puede considerarse como una de las aportaciones más importantes a la evolución de la ciencia económica.

La obra de Ricardo gira en torno a la teoría del valor trabajo, la renta, y aporta elementos respecto del dinero papel y del capital, entre otros. Con relación a la teoría del valor trabajo, Ricardo modificó la interpretación de Smith, al considerar lo siguiente:

“la utilidad no es la medida del valor de cambio aunque es absolutamente esencial para éste. Si un bien no fuera de ningún modo, útil –en otras palabras, si no puede contribuir de ninguna manera nuestras satisfacciones-, no tendría ningún valor en cambio, por escaso que pudiera ser, o sea cual fuere la cantidad de trabajo necesaria para obtenerlo. Por poseer utilidad, los bienes obtienen su valor en cambio de dos fuentes de su escasez y de la cantidad de trabajo requerida para obtenerlos. Existen ciertos bienes cuyo valor está determinado tan solo por su escasez. Ningún trabajo puede aumentar la cantidad de dichos bienes y, por tanto, su valor no puede ser reducido por una mayor oferta de los mismos....Sin embargo estos bienes constituyen tan sólo una pequeña parte de todo el conjunto de bienes que diariamente se intercambian en el mercado. La mayoría de los bienes que son objetos de deseo se procuran mediante el trabajo y pueden ser multiplicados, no solamente en una nación, sino en muchas, casi ningún límite determinable si estamos dispuestos a dedicar el trabajo necesario para obtenerlos”. Por tanto “si la cantidad de trabajo cristalizada en los bienes determina su valor en cambio, cualquier aumento en la cantidad de trabajo debe elevar el valor de este bien sobre el que se aplicado, así como cualquier disminución debe reducir su valor”.⁷²

Ricardo pondera en este caso el valor que da la escasez a un producto y la cantidad de bienes que tendrían esas características.

⁷²David, Ricardo. *Principios de Economía Política y Tributación*. 6ª reimpresión, México, FCE, 2004, pp. 9-11.

Las calificaciones de Ricardo sobre el valor trabajo se hicieron respecto al papel y a la importancia del capital, el cual trata como trabajo indirecto o incorporado. Ricardo distinguió entre capital fijo y circulante. Este último parece rápidamente y tiene que ser reproducido constantemente, mientras que el capital fijo se consume lentamente. Por tal motivo el valor aumenta a medida que aumente la proporción entre el capital fijo y el capital circulante y a medida que aumente la duración del capital. Ricardo lo ejemplifica de la siguiente manera:

“Supongamos que dos personas empleen cada una a cien hombres durante un año, en la construcción de dos maquinas, y que otra persona emplee el mismo número de individuos para cultivar maíz, al final de cada año, cada una de las maquinas tendrá el mismo valor que el maíz, ya que cada una de ellas fue producida con la misma cantidad de trabajo. Supongamos que uno de los propietarios de las maquinas utilice una de éstas, con la ayuda de cien hombres, al año siguiente, para fabricar paño, y que el propietario de la otra máquina la use también, con la ayuda de cien hombres, en la fabricación de tejidos de algodón, mientras que el agricultor sigue empleando los mismo cien hombres que antes para cultivar de nuevo maíz. Durante el segundo año, todos habrán empleado la misma cantidad de trabajo, pero los productos y la maquina del fabricante de paño, e igualmente los del fabricante de tejido de algodón, serán el resultado del trabajo de doscientos hombres empleados durante un año, o, más bien, del trabajo de cien hombres durante dos años, mientras que el maíz será producido por el trabajo de cien hombres al año. En consecuencia, si el maíz tuviera un valor de 500 libras, la maquina y el paño del primer fabricante deberían de tener un valor de 1,000 libras, y la maquina y tejidos de algodón del otro fabricante también deberían tener un valor equivalente al doble que el del maíz. Pero de hecho tendrían un valor mayor que eso, ya que las utilidades de capital de las dos manufacturas en el primer año han sido agregadas a sus capitales, mientras que las del agricultor han sido gastadas y disfrutadas. Por consiguiente, y debido a los diferentes grados de durabilidad de sus capitales, o, lo que viene a ser la misma cosa, al tiempo que debe transcurrir hasta que un conjunto de bienes pueda llevarse al mercado tendrán un valor no precisamente proporcional a la cantidad de trabajo utilizado en ellos, no tendrán un valor de dos a uno, sino algo mayor, para compensar el mayor lapso de tiempo que debe transcurrir hasta que los bienes más valiosos puedan situarse en el mercado”.⁷³

El ejemplo anterior muestra que Ricardo reconoció dos maneras en que el capital afecta el valor de los bienes: el capital utilizado en la producción constituye una adición al valor del producto y el empleado por unidad de tiempo que tiene que ser compensado al tipo de interés corriente. En este sentido reconoció la importancia que el tiempo tenía para la determinación del valor. Con ello, basó el valor en los costes reales del trabajo y el capital, su propuesta variaba de la de Smith en que excluía la renta de los costes.

Otra de las aportaciones de Ricardo a la construcción de la teoría económica clásica fue su teoría sobre la renta, la cual definió de la siguiente manera:

⁷³Ricardo David. *Principios de Economía Política y Tributación*, op. cit. pp. 25-26.

“La renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo. Se confunde a menudo con el interés y la utilidad del capital y, en lenguaje popular, dicho término se aplica a cualquier suma anualmente pagada por el agricultor o terrateniente”.⁷⁴

Ricardo reconoce en el análisis sobre la renta la posibilidad de generar una estructura más extensiva en la explotación de la tierra, pero con ello también prevé la aparición de los rendimientos decrecientes, el contexto que originó esta interpretación fue la Ley de Granos⁷⁵, que pretendía forzar una agricultura más intensiva en Inglaterra. Las aportaciones de Ricardo hacen evolucionar a la ciencia económica, en forma importante. Además de lo expuesto escribió acerca de la distribución de la renta, salarios, beneficio, moneda y comercio exterior.⁷⁶

e) John Stuart Mill

El círculo de la economía clásica y de sus principales representantes se cierra con John Stuart Mill, el cual amplió el marco ricardiano e incorporó nuevas ideas con el respaldo de nuevas evidencias en numerosas materias. Su obra más leída ha sido *Principios de Economía Política*. Mill definió su trabajo de la siguiente forma:

“Para fines prácticos, la economía política está siempre entrelazada con muchas ramas de la filosofía social. Excepto en cuestiones de mero detalle, quizá no existan cuestiones prácticas, incluso entre las que más se aproximan al carácter de puramente económicas, que se pueden solucionar sólo sobre premisas económicas. Y porque Adam Smith no perdió nunca de vista esta verdad, pues en sus aplicaciones de la economía política apela siempre a otras consideraciones que las ofrecidas por la economía política pura. El que esto escribe opina que en la actualidad la economía política precisa una obra semejante en sus objetivos y en su concepción general a la de Adam Smith, pero adaptada a los conocimientos más extensos e ideas más adelantadas de la época actual”.⁷⁷

El planteamiento de Mill sobre la construcción de la disciplina abarca una concepción ecléctica y a la vez destaca la teoría y las aplicaciones de la economía política. Las ideas de Mill contemplaron diversos temas entre los que destacan: la producción, el crecimiento económico, oferta y demanda y el Estado estacionario,

⁷⁴*Ibidem*, p. 51.

⁷⁵En 1815, el Parlamento de Inglaterra aprobó una ley que gravaba la importación de los cereales baratos de otras partes de Europa. Este hecho propiciaría el desarrollo de uno de los aspectos centrales de la obra de Ricardo: la teoría de la renta diferencial. En su ensayo sobre *la influencia del bajo precio del trigo sobre las entidades de capital* de 1816. David Ricardo intentó demostrar que dicha medida proteccionista generaba una renta extraordinaria para los terratenientes y una reducción en términos reales, tanto de salarios como de los beneficios. Aguilera Verduzco, Manuel. *Crecimiento económico y distribución del ingreso*. México, UNAM, 1998, p. 22.

⁷⁶Gómez Granillo, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. México, Esfinge, 2001, p. 87.

⁷⁷Stuart Mill, John. *Principios de Economía Política*. 3ª reimpresión, México, FCE, 1996, p.25.

principalmente. Respecto de sus ideas sobre la producción argumenta que dada la ley de Say⁷⁸, el empleo y los mayores aumentos de la producción dependen de la acumulación e inversión del capital, las inversiones son el resultado del ahorro y son necesarias para mantener el trabajo, durante un periodo discontinuo de producción. Concluía Mill que “los requisitos de la productividad pueden reducirse a tres: trabajo, capital y materiales y fuerzas motrices que la naturaleza provee”.⁷⁹

Una de las exposiciones más claras de Mill se encuentra en el área del desarrollo económico, al igual que Ricardo creía que uno de los factores que limitaba el crecimiento económico eran los rendimientos decrecientes en la agricultura y la disminución de incentivos para invertir. Asimismo se centró en las variables fundamentales de la acumulación de capital, el crecimiento poblacional y la tecnología para combinarlas con los rendimientos decrecientes y ofrecer una teoría clásica del desarrollo económico.

Las variables anteriormente señaladas conducían de acuerdo con Mill de un Estado progresivo a uno estacionario y lo señalaba de la siguiente forma:

“Los economistas tienen que haber visto, con mayor o menor claridad que el incremento de la riqueza debe tener un límite: que al final de lo que llaman el estado progresivo se encuentra el estado estacionario, que todo progreso de la riqueza no hace más que aplazarlo y que cada paso hacia adelante nos aproxima a él”.⁸⁰

En este sentido Mill pensaba que el Estado estacionario no era algo indeseable sino que éste conduciría a una situación benéfica para la sociedad y lo expresaba así:

“Confío sinceramente en que, para el bien de la posteridad la humanidad se contentará con el estado estacionario, mucho antes de que la necesidad lo obligue a ello. Casi no será necesario

⁷⁸En forma simple la ley de Say es una declaración optimista de que la oferta crea su propia demanda, así lo expresa este autor: “Los productos creados hacen nacer diversas demandas, determinadas por las costumbres, las necesidades, el estado de los capitales, de la industria, de los agentes naturales del país, las mercancías más solicitadas son las que ofrecen, por la competencia de los solicitantes, los mayores intereses para los capitales que se consagran a ellas, mayores beneficios para los empresarios, mejores sueldos para los obreros, y son éstas las que producen preferencias. Tal vez se deseará saber cuál sería el término de una producción creciente y en dónde productos, cada día más considerables, se intercambiarían constantemente unos por otros, pues en fin, sólo en cantidades abstractas hay progresiones infinitas, y en la práctica la naturaleza de las cosas impone límites a todos los excesos”. Say, Jean Baptiste. *Tratado de Economía Política, op. cit.*, p. 128.

⁷⁹*Ibidem*, p. 110.

⁸⁰*Ibidem*. p. 639.

decir que una situación estacionaria del capital y de la población no implica una situación estacionaria del adelanto humano. Sería más amplio que nunca el campo para la cultura del entendimiento y para el progreso moral y social; habría las mismas posibilidades de perfeccionar el arte de vivir, y hay muchas probabilidades de que se perfeccione cuando los espíritus dejen de estar absorbidos por la preocupación constante del arte de progresar. Incluso las artes industriales se cultivarían con más seriedad y con más éxito, con la única diferencia de que, en vez de no servir sino para aumentar la riqueza, el adelanto industrial producirá un legítimo efecto: el de abreviar el trabajo humano.”⁸¹

El Estado estacionario de Mill era una utopía en la cual habiéndose alcanzado la opulencia, el Estado podría resolver los problemas que realmente importaban, como la igualdad de la riqueza y de las oportunidades.

Uno de los avances teóricos de Mill fue la formulación que llevó a cabo sobre la demanda y la oferta, advirtió la confusión terminológica que habían puesto autores anteriores y propuso que la relación matemática adecuada para expresar la demanda y la oferta era una ecuación no una relación como se había supuesto en la literatura económica. Así lo expresó Mill:

“La idea de una relación entre la demanda y la oferta no tiene lugar, y no tiene nada que ver con el asunto, la analogía matemática apropiada es la de una ecuación. Demanda y oferta, la cantidad pedida y la cantidad ofrecida, se igualarán. Si en algún momento son desiguales, la competencia las iguala, y esto se realiza por un ajuste del valor. Si la demanda aumenta, el valor sube, si la demanda disminuye el valor baja: y también si la oferta baja, el valor sube, y baja si la oferta aumenta. El alza o la baja continúan hasta que la demanda y la oferta son otra vez iguales la una a la otra: y el valor que una mercancía adquirirá en cualquier mercado no es otro que aquel que, en ese mercado, da lugar a una demanda exactamente suficiente para absorber la oferta existente o prevista”.⁸²

Con Mill, también se gestó la crisis de la economía clásica y él mismo contribuyó con su retractación al tema sobre el fondo de los salarios. A ello se sumó el ascenso del marginalismo, el libre cambio, la teoría de la renta y los sindicatos, entre otros. Todo en conjunto jugó un papel decisivo en el cuestionamiento de la teoría clásica, especialmente en Inglaterra y Norteamérica. Los economistas del último tercio del siglo XIX, formularon preguntas que el sistema teórico clásico no pudo contestar satisfactoriamente. Asimismo las conclusiones a las que había llegado la teoría clásica ya no eran aceptadas, por ello el comportamiento individual (microeconomía), se convirtió en el tema del día y el análisis económico avanzó en una nueva dirección.

⁸¹ *Ibidem*, p. 643.

⁸² Stuart Mill, John. *Principios de economía política*, op. cit. pp. 395-396.

2.2. De la economía clásica a la política económica

El análisis teórico económico y los diversos planteamientos de la escuela clásica estuvieron permeados por el contexto político de la época. Así la ciencia económica se fue convirtiendo en una ciencia mezclada de política y economía, dando pie a la conformación de la política económica. Tres son los personajes que más claramente prescribieron elementos a favor de la integración de esta disciplina. John Stuart Mill, Nassau Senior y Sir Edwin Chadwick.

Correspondió a Nassau Senior participar como consultor en las primeras reformas sociales que se suscitaron a partir del año de 1814, dentro de las cuales el Parlamento Británico aprobó una serie de leyes que regularon el empleo de los niños, adolescentes (menores de dieciocho años) y mujeres adultas. En 1833, se aprobó la *ley de Althorp* que prohibía el empleo de los niños menores de nueve años y limitaba las horas y condiciones de trabajo de los que tenían entre nueve y dieciocho años. La ley también estableció mecanismos para su cumplimiento. Senior fue llamado para valorar las implicaciones económicas de las Leyes de Fábrica. De forma general aceptó las disposiciones generales de la *ley de Althorp*, pero argumentó que dada la estructura de los costes de la típica fábrica textil, las sucesivas reducciones de horas trabajadas eliminaría el margen de beneficio.

Un aspecto del análisis de Senior sobre las Leyes de Fábricas ha sido ignorado, y este aspecto parece anunciar un desarrollo contemporáneo de la teoría económica: la elección pública. El planteamiento de Senior era que la *ley de Althorp* imponía una pérdida económica a los padres de niños menores de nueve años y a los de entre nueve y trece años cuyas horas de trabajo limitaba la ley. Mientras que se elevaba la ganancia de los obreros (o de los padres) que tenían hijos mayores de trece años, lo que conducía a plantear los motivos que tenían los que trataban de limitar la duración de la jornada laboral. Concluía Senior “que las Leyes de Fábrica no habían sido inspiradas por el ‘interés público’ tanto como por

el interés de los obreros (hombres adultos) de las fábricas, que intentaban aumentar sus propios salarios”.⁸³

Por otra parte, los principios de economía política de Mill, cumplían con el objetivo de presentar un estudio más completo y sistemático sobre los principios económicos que contenía el trabajo de Ricardo y además ampliaba el análisis económico al área de la reforma social. Mill fue un defensor de la libertad y nunca perdió de vista las condiciones del pobre. Comprometido con la libertad comercial e individual, a veces toleraba excepciones a la primera a fin de alimentar al último. Para él la libertad personal exigía igualdad de oportunidades, no igualdad de renta o de talentos y lo expresaba así:

“El Estado usa los impuestos como un instrumento para corregir las desigualdades de riqueza.....Muchos es cierto, no tienen éxito a pesar de que sus esfuerzos son mayores que los que realizan los que lo consiguen, no por diferencia en los méritos respectivos, sino en las oportunidades, pero si se hiciera todo lo que pudiera hacer un buen gobierno por medio de la instrucción y la legislación para disminuir la desigualdad de oportunidades, las diferencias de fortuna de las ganancias personales no podrían causar recelo”.⁸⁴

Para Mill lo fundamental para la libertad era que todos los individuos partieran de una situación equitativa, y constituía un papel central del gobierno el establecer políticas económicas y sociales que generaran la igualdad de oportunidades para todos los individuos.

Edwin Chadwick, fue contemporáneo de Mill, abogado y funcionario civil (burócrata), simpatizó con la visión de Bentham, en particular con su teoría de la legislación que se fundamentaba en el utilitarismo. También compartía la teoría ricardiana. Esta herencia reforzó la convicción de Chadwick de que la iniciativa individual es el principal resorte del progreso social. Su intervención tuvo un efecto de largo alcance en la política económica y social británica en particular en las mejorías introducidas en las Leyes de Pobres, suministro de aguas, desagüe, tratamiento de aguas residuales, salud pública, administración civil, arquitectura escolar y educación de niños pobres, entre otros.

⁸³Ekelund, Robert B. J. R. y Hébert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., p. 221.

⁸⁴Stuart Mill, John. *Principios de Economía Política*, op. cit. pp. 691-692.

Durante su vida abogó a menudo por el cambio de la estructura social existente a fin de mantener el libre juego de la iniciativa individual, a diferencia de Bentham, pensaba que el interés público era la suma de los intereses individuales, planteamiento que estaba lleno de dificultades analíticas, porque implicaba comparaciones interpersonales de utilidad. Chadwick definía al interés público en términos de eficiencia económica: cualquier cosa que redujera el despilfarro económico tenía que redundar en interés público. Bajo esta bandera defendió las reformas administrativas en la provisión de los bienes públicos y privados.

La teoría de Chadwick sobre el comportamiento humano, estuvo influenciado por su experiencia con delincuentes y por el fundamento psicológico de Bentham, aprendió que los ladrones no soportan el trabajo estable, ni el esfuerzo físico, disfrutaban el ocio y no se desalientan fácilmente por la amenaza de castigo, valoran la perspectiva de un éxito ininterrumpidamente. Por ello, Chadwick creía que dichos sujetos realizan elecciones racionales basadas en la ganancia pecuniaria, vinculadas a la elección de su carrera delictiva. Concluía que los individuos calculaban los beneficios y costes esperados de la comisión de actos ilegales, y que para cada botín que obtengan, la ganancia esperada será menor en cuanto más alta sea la probabilidad de ser aprehendidos y condenados.

Chadwick introdujo en su análisis una noción sobre los bienes públicos y la competencia. Consideraba que había habido un despilfarro en la producción de esos bienes, por lo que buscó hacer un sistema competitivo basado en derechos de propiedad descentralizados. Al respecto propuso un sistema alternativo, en el cual el gobierno representando a la sociedad compraría la parte de los oferentes en competencia y otorgaría los contratos a través de procesos de licitación, para el derecho exclusivo a ofrecer el bien público, a esto lo denominó administración de contratos. Este método se aproximaba en algunos de sus resultados al modelo ortodoxo de competencia, y de acuerdo con Chadwick eliminaría el derroche que producía el monopolio natural sobre determinados servicios.

Al analizar los acontecimientos y prescribir medidas de política económica, de su época, Senior, Mill y Chadwick, junto con los demás autores clásicos dispusieron

el escenario para los desarrollos políticos del siglo XX. En realidad muchos de los problemas que se enfrentaron en los dos siglos pasados, no han cambiado y tanto los políticos como los economistas están repensando y rastreando en algunos de éstos sus huellas, para aplicar viejos remedios a problemas similares.

2.3 La crítica a la economía política en el Siglo XIX

A la par de acontecimientos como la declaración de Independencia americana, la Revolución Francesa, el ascenso del industrialismo y del sistema fabril en Inglaterra, en la Europa continental y en Norteamérica, se desarrolló la escuela de la económica clásica. Estos hechos introdujeron importantes transformaciones en el panorama económico y social y con ello interpretaciones diversas sobre el crecimiento económico y los beneficios que éste generaba para la sociedad.

Muchos autores de la época se dieron cuenta que la clase trabajadora soportaba los mayores costos de estos cambios, con bajos salarios y concentración urbana. Lo anterior trajo a discusión los beneficios de la industrialización y la validez de un sistema analítico que trataba de explicar las consecuencias y el impulso de la nueva sociedad industrial. El siglo XIX se convirtió en un campo de batalla intelectual en la que tuvieron lugar interpretaciones literarias, metodológicas y en menor medida analíticas en las ciencias sociales.

Es precisamente en este periodo que se contrasta el individualismo de Gran Bretaña que se remonta hasta la época de John Locke, éste se refleja en un gobierno parlamentario (monarquía limitada), que existió a lado de monarquías absolutas de Europa en el siglo XVIII y principios del siglo XIX. Asimismo las ideas conservadoras de Edmundo Burke sobre el cambio social, el individualismo y el pensamiento libertario británico, evitaron problemas sociales similares a la Revolución Francesa.

En contraste en la Europa continental del siglo XVIII y principios del XIX, se puso mayor énfasis en el grupo que en la actividad individual. "Rousseau, por ejemplo pensaba que los derechos de propiedad conducían al progreso individual y social, pero que había usos sociales deseables de la propiedad. Y Hegel consideraba la

libertad no en sentido lockiano, como una relación entre el individuo y el grupo, sino en términos de asociaciones con otros: familia, Iglesia y Estado. No es de sorprenderse, por tanto, que los primeros ataques contra la economía política clásica fueran ideados fuera de Gran Bretaña”.⁸⁵

La mayoría de los filósofos franceses de la Ilustración (excepto Rousseau) consideraron a la historia como una progresión interminable de los seres humanos hacia la razón y la verdad. En la esfera económica, esta visión se justificaba por la expansión de la producción y de la capacidad productiva. Sin embargo estos avances no se reflejaban en el campo social. Los trabajadores recibían bajos salarios, trabajaban largas jornadas, y en pésimas condiciones, de ahí que los defensores de la clase trabajadora empujaran hacia una socialización de la economía.

Relacionada con el ascenso de las ideas socialistas, se desarrolló una corriente del pensamiento que planteaba que la sociedad evolucionaba a través de una sucesión de etapas, cada una de ellas superior a la anterior. Esta idea apareció como una teoría de la historia y posteriormente se convirtió en una teoría económica cuyo principal exponente fue Rostow quien distinguió cinco etapas por las que tiene que atravesar cualquier sociedad para alcanzar el desarrollo (sociedad tradicional; condiciones previas para el impulso inicial; el impulso inicial; despegue o take-off; marcha hacia la madurez y la era del gran consumo en masa)⁸⁶.

Dentro de los iniciadores de estos planteamientos se encuentra el filósofo francés Condorcet (1743-1794), quien creyó que el desarrollo histórico estaba sujeto a ciertas leyes generales y que la tarea del historiador consistía en descubrir aquellas leyes por las que los seres humanos progresan hacia la verdad y el bienestar. Postulaba una nueva ciencia basada en la historia, para prever los progresos de la especie humana, dirigirlos y acelerarlos. Esta ciencia tendría que

⁸⁵Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., p. 248.

⁸⁶Baez, René. *Teorías sobre el Desarrollo Análisis y Crítica*. Diógenes, México, 1979, pp. 54-65.

ser empírica y racionalista. La revolución francesa y sus consecuencias demostraron que la razón sola no podría producir la perfección social, como habían supuesto los racionalistas. De acuerdo con Condorcet la historia hasta su época había sido la historia de los individuos más que de las masas, en consecuencia las necesidades y el bienestar de la sociedad habían sido sacrificados a los de unas pocas personas. Lo anterior generó la discusión de dos temas, centrales que se encuentran en la crítica al capitalismo: la idea de leyes naturales del desarrollo y la visión colectiva de la historia como estudio de las masas⁸⁷.

El impulso de las ideas socialistas y la crítica al sistema capitalista prepararon el terreno para el surgimiento y consolidación de una de las teorías más consistentes: el materialismo histórico.

2.4 Carlos Marx (1818-1883)

Carlos Marx nació el 5 de mayo de 1818 en Trevéris, ciudad de la región del Rin, en Alemania. Desarrolló una teoría de los procesos históricos, basada en las fuerzas económicas y materiales. Su pensamiento abarcó la filosofía, la historia y la economía. Como economista fue fuertemente influenciado por la tradición clásica británica, aunque no formó parte de ella. Se le consideró fundador del comunismo científico, guía del proletariado mundial en su tiempo y creador de la economía política proletaria. Para el objeto de este trabajo se revisarán sus aportaciones respecto a la teoría del valor.

Aunque Marx no desarrolló la teoría del valor trabajo, sí planteó la idea de que el trabajo es la fuente de toda riqueza y que el trabajador obtenía solo una pequeña parte de esa riqueza, apenas suficiente para continuar trabajando. La mayor parte va para el capitalista y esto conduce a una lucha entre el capital y el trabajo. En este sentido el capitalista tiene todas las ventajas de mantener los salarios a un nivel mínimo. Por ello, en el capitalismo el trabajo se convierte en una simple

⁸⁷Ekelund, Robert B. J. R. y Hébert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., pp. 247-249.

mercancía, por lo que las relaciones humanas se reducen a relaciones monetarias.

Marx hace una crítica a la economía política desde una perspectiva metodológica. Argumenta que ésta no ofrece ninguna explicación sobre el fundamento de la división de trabajo y capital, así como del capital y tierra. Cuando determina, por ejemplo, la relación entre beneficio del capital y salario, acepta como fundamento último el interés del capitalista, en otras palabras, parte de aquello que debería explicar. Marx critica a los economistas por no analizar las causas subyacentes del capitalismo, de acuerdo con él, no bastaba con entender el funcionamiento de los mercados, era preciso explicar cómo se llega al mecanismo de mercado y hacia dónde va éste. Marx lo expresaba así:

“No se puede comprender la renta del suelo sin el capital, pero se puede comprender el capital sin la renta del suelo. El capital es la potencia económica que domina todo de la sociedad burguesa. Debe constituir el punto de partida y el punto de llegada y debe considerarse antes que la propiedad de la tierra. Una vez que ambos hayan sido considerados separadamente, deberá examinarse su relación recíproca. En consecuencia sería impracticable y erróneo alinear las categorías económicas en el orden en que fueron históricamente determinantes. Su orden de sucesión está, en cambio, determinado por las relaciones que existen entre ellas en la moderna sociedad burguesa, y que es exactamente lo inverso del que parece ser su orden natural o del que correspondería a su orden de sucesión en el curso del desarrollo histórico”.⁸⁸

Consistente en su teorización Marx analiza las contradicciones sociales que el sistema capitalista genera. La contradicción básica consiste en que el trabajador se va haciendo más pobre cuanto más riqueza produce, se convierte en una mercancía cada vez más barata cuantas más mercancías crea. La devaluación de los trabajadores se produce en proporción directa del valor creciente de las mercancías y en este proceso los trabajadores se enfrentan con los objetos de su trabajo (mercancías), como con cosas exteriores a sí mismos, cosas sobre las que una vez acabadas, ellos ya no pueden ejercer ningún control ni poseer ninguna propiedad, en tanto que cosas ajenas se han convertido en un poder independiente de su productor. Su crítica a la economía era por ocultar la alienación inherente a la naturaleza del trabajo, por no considerar la relación

⁸⁸Marx, Carlos. *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*. 12ª edición, México, Siglo XXI, 1982, pp. 28-29.

directa entre el trabajador y la producción. Este planteamiento es lo que distingue a la economía marxiana de la economía clásica.

“Para el obrero, pues el salario solo le proporciona a éste, en mayor o menor grado, medios de subsistencia, satisfacción de necesidades individuales, pero nunca la forma universal de la riqueza, nunca riqueza”.⁸⁹

Para Marx el trabajo era la esencia de todo valor, era una propiedad objetiva de todas y cada una de las mercancías, por lo que su raíz era algo más sustancial que las superficiales fuerzas de la oferta y la demanda del mercado. El valor es una categoría económica inherente a toda producción mercantil. Las mercancías poseen, por una parte, *valor de uso* creado por el trabajo *concreto*, y por otra parte, valor. Si hacemos abstracción de las propiedades concretas de las mercancías como valores de uso, resulta que todas ellas son simples condensaciones de trabajo humano en general, de *trabajo abstracto*, es decir, de gasto de energías cerebrales, nerviosas y musculares. El trabajo abstracto es el que forma el valor de las mercancías. Por medio de las cosas-mercancías, el valor expresa las *relaciones de producción* entre los hombres. La magnitud del valor de la mercancía cambia en proporción directa a la cantidad de trabajo socialmente necesario y en proporción inversa a la productividad del trabajo.⁹⁰

El valor consta de distintas partes en dependencia del modo de producción dominante; cada una de esas partes desempeña una función propia en la economía y en las relaciones sociales de los hombres. En el capitalismo, el valor de la mercancía se descompone en tres partes: capital constante, capital variable y plusvalía, en las cuales se refleja el carácter de las relaciones capitalistas de producción, relaciones en que el capital explota el trabajo.

De acuerdo con Marx en un sistema socialista, la producción mercantil se desarrolla en el marco de las relaciones socialistas de producción, donde se ha eliminado la explotación del hombre por el hombre. Ello encuentra su reflejo en el cambio radical experimentado tanto por el contenido como por la estructura del

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 234.

⁹⁰ Marx, Carlos. *El Capital I. Crítica de la Economía Política*. Tercera reimpresión, México, FCE, 2006, p. 7.

valor de la mercancía, que consta del valor de los medios de producción consumidos, del valor del producto necesario y del valor del plusproducto. En el proceso de producción del producto social, se separa constantemente parte de dicho producto como fondo de reposición de los medios de subsistencia de los trabajadores, fondo que constituye una condición obligatoria para que se reanude cada ciclo de producción.

Este proceso objetivo es el que se encuentra en la base de la separación de las dos primeras partes del valor (valor de los medios de producción consumidos y valor del producto necesario) en forma de costo de *producción*. Parte del valor del plusproducto, en el proceso del ciclo de los medios, se separa en forma de ingreso neto de la economía socialista. En la economía socialista, el trabajo abstracto no se opone como su contrario a los tipos concretos de trabajo, sino que actúa como forma única de su medida social.

Respecto del valor de uso, Marx expresó que es la utilidad de una cosa, es decir, la capacidad que posee de satisfacer una necesidad, cualquiera que sea, del hombre o de la sociedad. El valor de uso está condicionado por las propiedades físicas, químicas y otras propiedades naturales de la cosa, y también por las que ésta haya adquirido a consecuencia de la actividad humana dirigida a un fin. El valor de uso lo crea el *trabajo* como muchas otras cosas dadas por la naturaleza (aire, agua, frutos silvestres, etc.). A medida que la ciencia y la técnica progresan, el hombre descubre en el mundo que le rodea nuevas propiedades de las cosas y las pone a su servicio, con lo que aumenta la diversidad de los valores de uso.

Algunas cosas satisfacen directamente las necesidades personales del hombre, como son los objetos de consumo personal (alimentos, vestido, etcétera.); otras sirven para producir bienes materiales, es decir, son medios de producción (máquinas, materias primas, combustibles, etc.). El valor de uso es una propiedad inherente a toda cosa útil, independientemente de la forma social de producción. Toda la multiplicidad de valores de uso constituyen el contenido material de la riqueza, cualquiera que sea su forma social. Ahora bien, el papel del valor de uso cambia con el modo de producción dominante. Así, en las condiciones de la

producción mercantil, el valor de uso constituye uno de los dos factores de la mercancía y actúa como portador del valor de cambio, tras el cual se oculta el *valor*. El estudio del valor de uso como tal, es decir, de las propiedades naturales de las cosas, corresponde al peritaje mercantil y a otras ciencias aplicadas, mientras que la economía política estudia el valor de uso como portador del valor.

La singularidad del valor del uso de una mercancía estriba en que ha de poseer la propiedad de satisfacer necesidades del que compre la mercancía dada es decir, ha de actuar como valor social de uso. En el régimen de producción capitalista, el valor de uso interesa al capitalista únicamente en cuanto portador del valor y de la plusvalía, pues el fin inmediato de dicho tipo de producción no consiste en satisfacer las necesidades de la sociedad y del hombre, sino en extraer ganancias.

Concluye este círculo Marx, con la explicación en torno al valor de cambio, el planteó como valor de la masa fundamental de mercancías producidas en una rama determinada de la producción capitalista; valor individual de las mercancías producidas en las condiciones de producción socialmente normales en una rama dada, por artículos que constituyen un volumen considerable de las mercancías de la rama en cuestión. En distintas empresas, según sea su nivel técnico y según esté organizada la producción, se requiere una diferente cantidad de trabajo para elaborar la unidad de producto de la misma cantidad. Ello hace que en las empresas de referencia el valor individual de las mercancías sea diferente.

“El valor (el real valor de cambio) de todas las mercancías (incluso el trabajo) está determinado por sus costos de producción, en otros términos por el tiempo de trabajo requerido para su producción. El precio es este valor de cambio expresado en dinero”.⁹¹

Sin embargo, en un mismo período de tiempo y en un mercado, las mercancías de la misma clase se venden a un precio único. En la base de dicho precio se encuentra el valor social de la mercancía, el cual no es determinado por las condiciones individuales de producción, sino por la socialmente necesarias, es decir, por las condiciones de producción en que se elabora la masa principal de mercancías de cada rama de la producción, como resultado de la *competencia dentro de cada rama de producción*, los valores individuales de las mercancías

⁹¹Marx, Carlos. *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política*, op. cit., p. 61.

elaboradas en las empresas de la rama dada, se reducen a un valor social (de mercado) único.

En el sistema capitalista, la venta de mercancías por su valor social (de mercado) da origen a la desigualdad de las cuotas de ganancia dentro de cada rama de producción. Los capitalistas que producen mercancías de valor individual inferior al valor medio (de mercado) en la rama correspondiente, no sólo obtienen la ganancia habitual, sino, además una superganancia derivada de la diferencia entre el valor de mercado y el valor individual. Los capitalistas que producen mercancías de valor individual superior al valor medio en la rama correspondiente, se ven obligados a venderlas a un precio inferior al de dicho valor individual, por lo que reciben una ganancia por debajo de la cuota media habitual, y en determinadas condiciones hasta pueden sufrir pérdidas.

Esto lleva a los capitalistas a introducir nueva maquinaria y a reducir los costos de producción. El capitalismo monopolista no elimina el proceso de formación del valor social (de mercado), sino que todavía agudiza más la contradicción entre el valor individual y el valor de mercado, de suerte que la reducción del valor individual al social va acompañada de una implacable lucha competitiva entre los capitalistas, provoca la ruina y la expropiación de las empresas que trabajan en peores condiciones de producción y a veces incluso en las condiciones medias.

Marx se separó notablemente de la economía clásica al subrayar el cambio tecnológico como la fuerza motriz de su dinámica social, mientras que Adam Smith fue un autor preindustrial que interpretó el progreso en términos de comportamiento humano racional más que en términos de avance técnico. David Ricardo tenía una experiencia industrial limitada, nunca tuvo la intención de refundir a la economía política como una teoría de cambio tecnológico. Si acaso vio el problema económico de la sociedad como un problema agrícola. John Stuart Mill estuvo más abierto a las perspectivas del cambio tecnológico, sin embargo no le otorgó un papel central como lo hiciera Marx.

2.5 La microeconomía

La economía clásica británica estuvo fundamentada en la doctrina poblacional, la teoría del fondo de salarios, los precios reflejados en el dinero, el beneficio, el interés y como fondo de los temas la teoría del valor, con ello efectuaron deducciones y generalizaciones relativas al producto agregado, la distribución de la renta y a la población. La aportación de Ricardo fue la primera aplicación vigorosa de los métodos abstractos en economía política, sin embargo fuera de Inglaterra se dieron grandes pasos para el establecimiento de un análisis económico donde las variables macroeconómicas se dejaron de lado y se enfocaron a las magnitudes microeconómicas como los precios, las cantidades ofrecidas y demandadas y los beneficios relacionados con mercancías o servicios específicos.

Asimismo, se consideraron teorías relativas a los efectos de las diversas formas de organización económica, por ejemplo como el monopolio, ideas relativas a los efectos de los costos de transporte, las rentas y los esquemas de formación de los precios del transporte sobre la localización de las industrias. En este periodo se elaboraron aportaciones sobre principios de la hacienda pública, la economía de bienestar y se sentaron las bases para la teoría de la discriminación de precios y de la diferenciación del producto.

Las ideas de Antoine-Agustin Cournot (1801-1877), sobre el método de la economía política permiten valorar su papel en el desarrollo de la teoría económica. Él fue un defensor del uso de las matemáticas como un procedimiento abreviado para expresar ideas complejas. La principal crítica que Cournot hacía a los autores de la Escuela Clásica era que habían creído que el fin posible del empleo de símbolos y fórmulas era conducir a cálculos numéricos y no vieron que el objeto del análisis matemático era encontrar relaciones entre magnitudes que no pueden evaluarse numéricamente, entre funciones cuya ley no puede expresarse mediante símbolos algebraicos. Uno de sus grandes logros fue haber descubierto la ley de la demanda, de la cual señalaba que la cantidad demandada es una función del precio, o $D=F(P)$. Cuando una de las variables distintas del precio se modifica, se desplaza toda la curva de la demanda, lo que

conlleve una variación en la demanda. Un cambio en la cantidad demandada se produce cuando cambia el precio, y permanecen constantes todos los demás determinantes⁹². A este planteamiento, Cournot introdujo el análisis matemático y gráficos cuando la expresión puramente verbal era el único instrumento del teórico. Cournot brindó muchas aportaciones teóricas al análisis económico entre ellas el modelo competitivo simple, la demanda compuesta y derivada, la estabilidad de diversos equilibrios económicos que considera la posibilidad de ligeras variaciones de la cantidad y el precio y contribuciones a la teoría del monopolio y del duopolio.

Arsène-Jules-Etienne-Juvénal Dupuit (1804-1866), combinó tres elementos para producir elementos analíticos: 1) temas de interés e importancia económica, 2) hechos relevantes observados y estadísticas resumidas de dichos temas, y, 3) análisis matemático (lógica deductiva y representación gráfica). Con ello, propuso organizar y reorganizar relaciones sugeridas por esos hechos y estadísticas. Las teorías así deducidas podían confrontarse con nuevos hechos y datos para su confirmación o modificación. El método de Dupuit trataba a la economía política como una ciencia combinada de razón y observación. Cournot también combinaba las dos, pero con mucho menos énfasis en la base empírica y en su correspondencia con la teoría.

2.6 La economía neoclásica

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

⁹²Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., pp. 307-308.

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”.⁹³

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:

“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”.⁹⁴

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”.⁹⁵

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

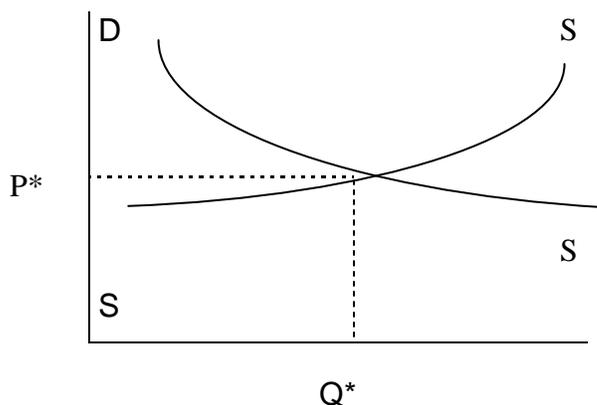
⁹³Marshall, Alfred. *Principios de Economía: un Tratado de Introducción*. Madrid, Aguilar, 1957, p. XVII.

⁹⁴*Ibidem*, pp. XVII-XVII.

⁹⁵*Ibidem*, p.33.

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”.⁹⁶

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 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

⁹⁶ *Ibidem*, p.33.

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.⁹⁷ Aunque el modelo marshalliano constituye un instrumento extraordinariamente útil y versátil, es un modelo de equilibrio 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.

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.⁹⁸

⁹⁷Nicholson, Walter. *Teoría Microeconómica. Principios Básicos y Aplicaciones*. 6ª Edición, Madrid, McGraw Hill, 1997, p. 9.

⁹⁸Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., 426-427.

Tanto Marshall como Walras se interesaron por los fundamentos macroeconómicos de la formación de precios, ellos junto con autores como Cournot, 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 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 las 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.

2.7 La escuela Austriaca

Como se ha establecido a lo largo de 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.⁹⁹

⁹⁹La bibliografía misiana se le debe a Bettina Bien Greaves y a Robert McGee, publicada con el título de Mises: *An Annotated Bibliography*, The Foundation for 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 Recollections*), 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: Scholar, Creator, 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.

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.¹⁰⁰

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

¹⁰⁰Huerta de Soto, Jesús. *Nuevos Estudios de Economía Política*. Madrid, España, Unión Editorial, 2002, pp. 21-41.

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 infructuosas, porque la matemática es funcional y orientada a la forma y por tanto incapaz de aportar alguna comprensión real de las relaciones económicas básicas.

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, pues 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.¹⁰¹

2.8 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”¹⁰²

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.¹⁰³

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 alternativa al neoclasicismo. La ruptura de Keynes con los clásicos se produjo con

¹⁰¹Von Mises, Ludwig. *La Acción Humana*, op. cit., pp. 283-286.

¹⁰²Keynes, J. M. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México, FCE, 2000, p. 9.

¹⁰³*Ibidem*, pp. 2-26.

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”¹⁰⁴. 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 rueda¹⁰⁵.

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

¹⁰⁴*Ibidem*, p. 34.

¹⁰⁵Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, op. cit., p. 549.

públicos obligatorios encontró su aplicación práctica más completa en la Alemania hitleriana.

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.

2.9 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 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.

2.10 La economía institucionalista americana

El desarrollo de la economía en Norteamérica estuvo siempre impregnada 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 transformaron 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".¹⁰⁶ En este contexto se dieron las ideas de Thorstein Bunde Veblen (1857-1829)¹⁰⁷.

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.

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

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 480-481.

¹⁰⁷ Vid, Veblen, Thorstein. *Teoría de la Clase Ociosa*. 3ª reimpresión, México, FCE, 2005.

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 nos 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 natural¹⁰⁸.

“Según Veblen, el utilitarismo de Bentham y Mill substituyó 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”.¹⁰⁹

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

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 484.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 485.

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 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 acompaña tiende a ser el resultado relativamente estático de un estado dado del proceso mecánico”¹¹⁰. 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.

2.11 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.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 486.

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, etcétera, 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 años¹¹¹.

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.

2.12 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

¹¹¹Ekelund, Robert B. J. R. y Hebert, Robert F. *Historia de la Teoría Económica y de su Método*, *op. cit.*, p. 671.

intercambios. En el cuadro 2, se puede apreciar en forma sintética los principales postulados desde la economía clásica hasta los enfoques más actuales:

CUADRO 1. PRINCIPIOS DE LA TEORÍA ECONÓMICA

Periodo	Autores	Postulados
Escuela Clásica	Adam Smith, Jeremy Bentham, Thomas Robert Malthus, David Ricardo y John Stuart Mill	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 el dinero papel.
De la Economía Clásica a la Política Económica	John Stuart Mill Nassau Senior y Sir Edwin Chadwick	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Introducción de reformas sociales para mejorar las condiciones de trabajo. ▪ Introducción de una política social más intervencionista (apoyo a pobres y creación de obras de infraestructura social)
Crítica a la Economía Política Siglo XIX	Carlos Marx	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El trabajo es la fuente de toda riqueza, el trabajador solo obtiene una pequeña parte (esencia del valor). ▪ El trabajo es una mercancía, y las relaciones humanas se reducen a relaciones monetarias. ▪ Análisis de las contradicciones sociales del sistema capitalista.
La Macroeconomía	Antoine Agustin Cournot, Arsene - Jules-Etienne- Juvenal Dupuit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Descubrimiento de la Ley de la demanda. ▪ Introducción del análisis matemático. ▪ La economía política ciencia combinada de razón y observación.
La Economía Neoclásica	Alfred Marshall y León Walras	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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.

Periodo	Autores	Postulados
La Escuela Austriaca	Karl Menger, Ludwig Edler von Mises, y Joseph A. Shumpeter	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El subjetivismo radical. ▪ Individualismo metodológico. ▪ La acción humana tiene un objeto ▪ Genetivismo causal. ▪ Esencialismo metodológico.
Teoría General y Macroeconomía	John Maynard Keynes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hacer uso de la política fiscal, mediante impuestos y gastos gubernamentales para complementar el mecanismo de mercado del sector privado. ▪ 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	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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 <p>Contrastan con el keynesianismo en el manejo de variables, macroeconómicas que determinan una economía sana</p>
La Economía Institucionalista Americana	Thorstein, Bunde Veblen	<p>Critica al análisis económico clásico y neoclásico</p> <p>Visión de la naturaleza humana desde una perspectiva evolutiva, biológica y social</p> <p>Rechazaba la creencia de que los seres humanos fueran calculadores, racionales para satisfacer placeres y evitar dolores, por considerar dicha argumentación superficial</p> <p>Visión evolutiva de la economía basada en instituciones</p>
Elección Pública	James M. Buchanan, y Gordon Tullock	<p>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</p> <p>Ampliación de los postulados clásico y neoclásico de la economía a la política</p>

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.¹¹²

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.

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

¹¹²Ricossa, Sergio. *Diccionario de Economía*. México, Siglo XXI, 1990, p. 377.

de la decisión de los individuos sobre la forma en que deben gastar sus ingresos (el para quién)¹¹³.

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.¹¹⁴

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. 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

¹¹³Samuelson, Paul y Nordhaus, William. *Economía*. 15ª edición, México, Mc Graw Hill, 1996, p. 7.

¹¹⁴*Ibidem*, p. 23.

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 con un sistema de decisiones centralizadas o con una cierta combinación de planificación central y de mercado.

CAPITULO 3. EL 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 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 Morgenstern); 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 Illichmen y Uphoff)”.¹¹⁵

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.¹¹⁶

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.¹¹⁷

¹¹⁵Cuadrado Roura, Juan. *Política Económica*. 2ª Edición. España. McGraw Hill, 2001, p. 119.

¹¹⁶Self, Peter. *Government by the market. The politics of public choice*. Hong Kong, The McMillan Press LTD, 1993, p. 1.

¹¹⁷Muller, Dennis C. *Public choice III*. United States of America, Cambridge University Press, 2003, p. 2.

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.¹¹⁸

“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 *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”.¹¹⁹

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.¹²⁰

“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

¹¹⁸Samuelson, Paul A. *Economía*. Decimoquinta edición, España, McGraw Hill, 1996, pp. 288–289.

¹¹⁹Buchanan, James M y Tullock, Gordon. *El Cálculo del Consenso*. España, Planeta-Agostini, 1993, pp. 12-13.

¹²⁰Cuadrado Roura, Juan. *Política económica*, op. cit., p. 121.

trabajo con el individuo como la unidad básica del análisis, de modo que el hombre económico fue relevado por el hombre hacedor de decisiones”.¹²¹

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 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.¹²²

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.¹²³

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

¹²¹Guerrero, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. México, Fontamara, 2004, pp. 144-145.

¹²²Self, Peter. *Government by the Market*, op.cit. pp. 1-2.

¹²³Buchanan, James. “Mejor que Arar”, en Buchanan James, M. *Economía y Política. Escritos Seleccionados*. España, Universitat de Valencia, 1988, pp. 303-316.

esfera pública, analizando el comportamiento de los individuos en el ámbito político o colectivo.¹²⁴

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.¹²⁵

“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”.¹²⁶

“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”.¹²⁷

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*).¹²⁸

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 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

¹²⁴ *Ibidem*, p. 39.

¹²⁵ Buchanan, James. “The Public Choice Perspective”, en Buchanan James, M. *Economía y Política*, *op. cit.* p. 253.

¹²⁶ Muller, Dennis C. *Public Choice III*, *op. cit.*, p. 1.

¹²⁷ Peacock, Alan. *Elección Pública. Una perspectiva Histórica*. España, Alianza Editorial, 1995, p. 23.

¹²⁸ Cuadrado Roura, Juan R. *Política Económica*, *op. cit.*, p.119.

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 reducido 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.¹²⁹

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

¹²⁹ *Ibidem*, p. 41.

simular la conducta de los individuos, ha sido la teoría de los juegos, cuyo ejemplo favorito ha sido el dilema del prisionero.

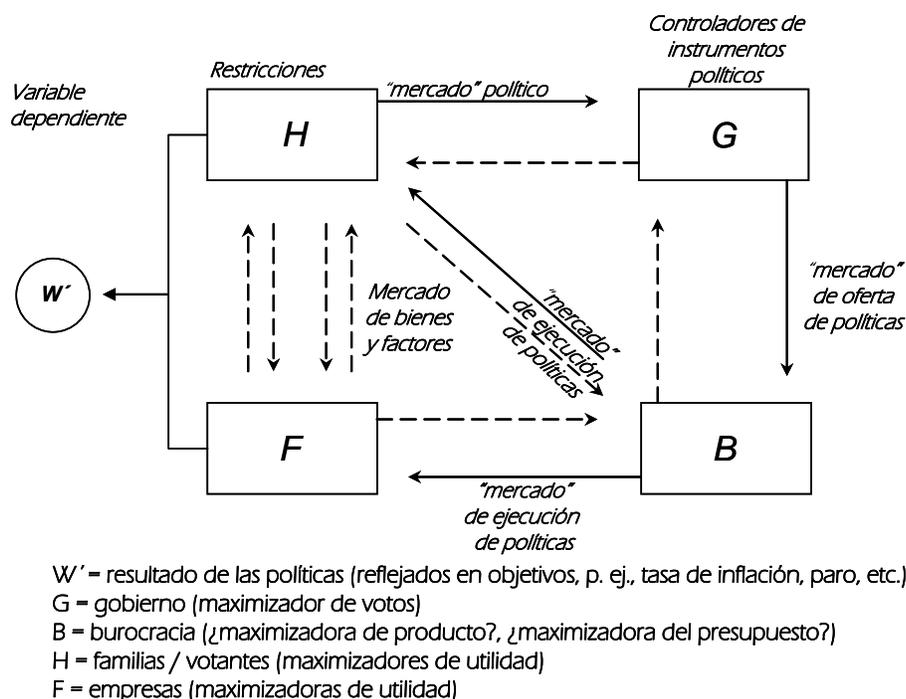
La elección pública distingue tres grupos de agentes o sujetos activos: los ciudadanos en su calidad de votantes y partícipes en los procesos políticos de decisión política; los políticos, y los burócratas. Los ciudadanos participan en la selección de representantes y gobernantes de todos los órdenes 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.¹³⁰

CUADRO 1. PARADIGMA DE POLÍTICA



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

¹³⁰Peacock, Alan. *Elección Pública. Una perspectiva Histórica*, op. cit., pp. 23-24.

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 metodológicos, 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.”¹³¹

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

¹³¹Buchanan, James M. *Ensayos sobre la Economía Política*. México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 26.

utilización de sistemas cerrados, 2) el individualismo metodológico, 3) el criterio del consenso unánime y 4) el énfasis en el intercambio.

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.¹³² 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.¹³³ 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)”.¹³⁴

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 inequívocadamente determinado por las condiciones iniciales, por ejemplo el movimiento de un sistema planetario, donde las posiciones de los planetas en un

¹³²Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. España. 2ª edición ANTHROPOS-Universidad Iberoamericana-CEJA, 1998, p.31.

¹³³*Ibidem*, pp. 206 y 396.

¹³⁴*Ibidem*, p. 396.

tiempo “ t ” están inequívocamente determinadas por sus posiciones, si se alteran las condiciones iniciales o el proceso, el estado final cambiara también.¹³⁵

Otro aspecto relevante es el relativo a la entropía de los sistemas, la cual dice que en todos los sistemas con procesos irreversibles la entropía tiende a 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.¹³⁶

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 exógenas 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.¹³⁷

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 influyen sobre los burócratas mediante los presupuestos y la vigilancia, los burócratas afectan a los

¹³⁵Bertalanffy, Ludwig Von. *Teoría General de Sistemas*. México, FCE, 2006, pp. 67-68.

¹³⁶*Ibidem*, p. 69.

¹³⁷Buchanan James, M. *Economía y Política. Escritos Seleccionados*, op. cit. p. 33.

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.¹³⁸ 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.¹³⁹

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 coherente con sus fines, escogen aquella que esperan que les proporcione el mayor grado de

¹³⁸Lynn, B. Naomi y Wildavsky. "Administración Pública". *El Estado Actual de la Disciplina*. México. FCE, 1999, p. 100.

¹³⁹Ayala 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.

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.¹⁴⁰

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 extensivo a decisiones que se toman en una reunión de un ayuntamiento, de un referéndum, y

¹⁴⁰Guerrero Omar. *La Nueva Gerencia Pública*, op. cit, pp. 147-148.

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.¹⁴¹ 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

¹⁴¹Buchanan, "The Public Choice Perspective", *op. cit.*, p. 28.

tipos de intercambio entre los diversos bienes y servicios necesarios para la vida del hombre.

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.¹⁴² 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.¹⁴³

3.4 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?¹⁴⁴

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

¹⁴²*Ibid*, p. 28.

¹⁴³*Ibid*, p. 27-32.

¹⁴⁴Muller, Dennis C. *Public Choice III, op. cit.*, p. 3.

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”.¹⁴⁵

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 Wicksell¹⁴⁶, 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”.¹⁴⁷

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 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

¹⁴⁵Mueller C. Dennis. *Elección Pública*. España, Alianza Universidad, 1984, p. 18.

¹⁴⁶*Ibidem*, p. 32.

¹⁴⁷*Ibidem*, p. 37.

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, Buchanan y Tullock, genera un intercambio voluntario y beneficioso entre individuos.¹⁴⁸

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 utiliza 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.¹⁴⁹

¹⁴⁸Muller, Dennis C. *Public Choice III, op., cit.*, p. 74.

¹⁴⁹Cuadrado Roura, Juan R, *Política Económica, op. cit.* p.122.

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.”¹⁵⁰

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 4:

CUADRO 2. 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	Respetar los valores existentes en la comunidad	Intenta incorporar nuevos valores a los ya existentes

¹⁵⁰ *Ibidem*, p.121.

INDICADOR	POSITIVA	NORMATIVA
Reglas de votación	Respetar las ya existentes Unanimidad; mayoría y representación	Busca definir nuevas reglas, que se han de incorporar a una nueva Constitución
Optimo de Pareto	En el conjunto de puntos preferidas, se elige 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.

3.5 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 ha resuelto 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 a 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.”¹⁵¹

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 de

¹⁵¹Salinas Javier. “Prólogo a la edición Española”, en Buchanan, *El Cálculo del Consenso*, op. cit., p. 16.

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.

3.6. 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 a: 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.¹⁵²

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 las denominaron juegos, este concepto englobó todo tipo de juego pasando por el

¹⁵²Resnik, Michael D. *Elecciones. Una Introducción a la Teoría de la Elección*. España. Gedisa, 1998, pp. 19-20.

ajedrez, juegos de salón, la briesca, la negociación de un tratado, etcétera. 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”.¹⁵³

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”,¹⁵⁴ o “cualquier situación gobernada por reglas con un resultado bien definido caracterizado por una interdependencia estratégica”.¹⁵⁵ 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:

“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”.¹⁵⁶

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

¹⁵³Fernández Ruiz, Jorge. *Teoría de Juegos: su Aplicación en la Economía*. México, El Colegio de México, 2002, pp. 13-14.

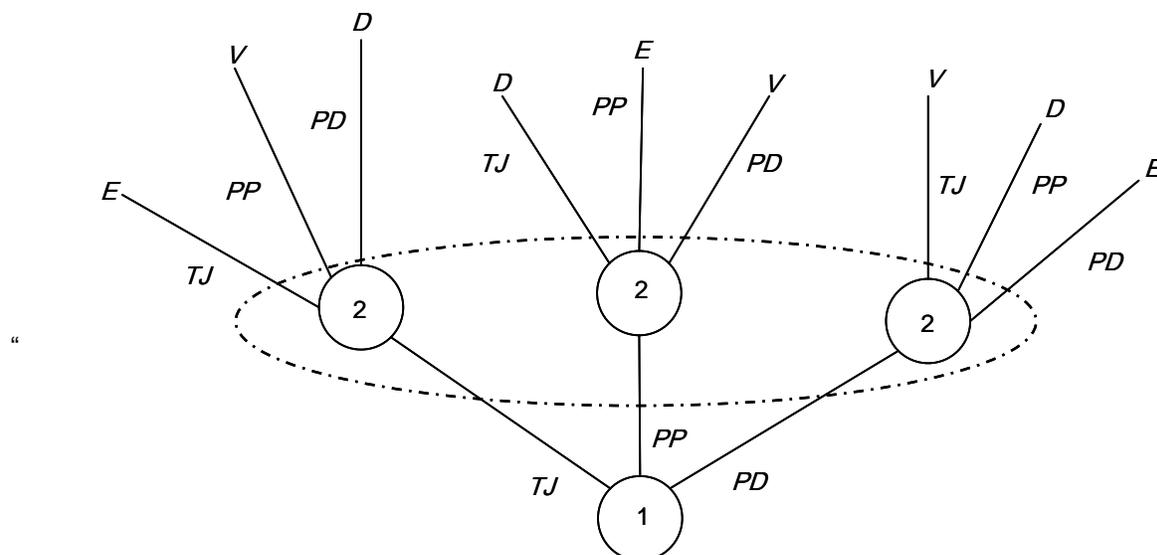
¹⁵⁴Vega Redondo, Fernando. *Economía y Juegos*. España, Antoni Bosch Editor, 2000, p. 1.

¹⁵⁵Gardner, Roy. *Juegos para Empresarios y Economistas*. España, Antoni Bosch Editor, 1999. p. 4.

¹⁵⁶*Ibidem*, pp. 204-205.

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 gráfico, respecto al juego piedra, papel, tijeras y dos jugadores:

CUADRO 3. 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.

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 4. REPRESENTACIÓN DE UN JUEGO EN FORMA DE MATRIZ

Estrategias de Col

		<i>TJ</i>	<i>PP</i>	<i>PD</i>
		<i>Estrategias de Fil</i>	<i>E, E</i>	<i>V, D</i>
<i>TJ</i>		<i>E, E</i>	<i>V, D</i>	<i>D, V</i>
<i>PP</i>		<i>D, V</i>	<i>E, E</i>	<i>V, D</i>
<i>PD</i>		<i>V, D</i>	<i>D, V</i>	<i>E, E</i>

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 del tiempo, una recompensa o ganancia determinada, etcétera. 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.

3.6.1 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).¹⁵⁷

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.¹⁵⁸

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

¹⁵⁷ 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.

¹⁵⁸ Self, Peter. *Government by the Market*, op, cit., p. 11.

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 su 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 serían 6 años para el que no confesara y cero años para el que confesara, finalmente un resultado que ambos conocen sería que estarían sólo dos años en prisión, si no confiesa ninguno de los dos, porque sólo enfrentarán el cargo de vandalismo. Consideremos ahora la representación gráfica del juego:

CUADRO 5. REPRESENTACIÓN DEL JUEGO, EL DILEMA DEL PRISIONERO

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

3.6.2 Los juegos coordinados¹⁵⁹

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 6. JUEGO COORDINADO

	D	<i>Estrategia A</i>	<i>Estrategia B</i>
G			
	<i>Estrategia A</i>	1 (<i>a, a</i>)	4 (<i>0, 0</i>)
	<i>Estrategia B</i>	2 (<i>0, 0</i>)	3 (<i>b, b</i>)

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

¹⁵⁹Este apartado se desarrolló con base en Muller, Dennis C. *Public Choice III, op. cit.*, pp. 14-18.

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 8, 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 7. EL JUEGO DEL POLLO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CERCA

		D	
		<i>Contribuye para la construcción de una cerca</i>	<i>No contribuye para la construcción de una cerca</i>
G	<i>Contribuye para la construcción de una cerca</i>	1 <i>(3, 3)</i>	4 <i>(2, 3.5)</i>
	<i>No contribuye para la construcción de una cerca</i>	2 <i>(3.5, 2)</i>	3 <i>(1, 1)</i>

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 3 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 B 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 elige 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.

3.6.3 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”.¹⁶⁰

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.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 11.

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”.¹⁶¹

“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”.¹⁶²

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

¹⁶¹North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. 3ª reimpresión, México, FCE, 2006, pp. 24-25.

¹⁶²Ostrom, Elinor. *El Gobierno de los Bienes Comunes*. México, UNAM-CRIM-FCE, 2000, p. 30.

cooperativa sin recurrir a una alternativa hobbesiana en la que se imponga un Estado coercitivo que impulse la producción cooperativa. 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.¹⁶³

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 la 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”.¹⁶⁴

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.

3.7 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.

¹⁶³North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, op.cit. pp. 26-27.

¹⁶⁴*Ibidem*, p. 28.

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.¹⁶⁵

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 aquella.¹⁶⁶

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.¹⁶⁷

¹⁶⁵Wright, Vincent. “Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública”. México, *Documentación Administrativa*. Publicación Trimestral del INAP, septiembre-diciembre, 1995, p. 30.

¹⁶⁶Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, UAEM – Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 122.

¹⁶⁷Citado en Guerrero Omar. *La Nueva Gerencia Pública*, *op. cit.*, p. 168.

CAPÍTULO 4.- 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, estabilidad y permanencia en el cargo, igualdad de oportunidades, 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 este 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, enseguida se aborda 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 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.

4.1 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 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”.¹⁶⁸

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).¹⁶⁹

Durante el siglo XIX, el uso peyorativo del término 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

¹⁶⁸ 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.

¹⁶⁹ Martínez Silva Mario (Coordinador) *Diccionario de Política y Administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública 1978, p. 179.

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.¹⁷⁰

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.¹⁷¹

4.2 Antecedentes históricos

La burocracia gubernamental es una institución que posiblemente se originó hace dos mil años. Desde entonces se dice que los chinos y egipcios 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 debía prestarse los servicios a los distintos grupos sociales, se presentaba como servidora del Estado o de la

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 179.

¹⁷¹ Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995, p. 81.

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.”¹⁷²

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.¹⁷³ Estas características originaron que la función de la burocracia se redujera al mínimo. 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 la burocracia con los señores feudales era de vasallaje, por lo que realizaban funciones de personal doméstico y público.

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 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

¹⁷²Zorrilla M. Pedro (et al). *La Administración Pública Federal*. México, UNAM. 1970, p. 28.

¹⁷³*Diccionario Marxista de Economía Política*. México, Ediciones de Cultura Popular 1979, p. 164.

cursos “como fue el caso de Prusia, que llegó a decretar sistemas de mérito, aunque finalmente degeneraron en sistemas de castas”.¹⁷⁴

El liberalismo modificó la concepción que se tenía 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.¹⁷⁵

4.3 La teoría clásica 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 sería:

¹⁷⁴Zorrilla Pedro (*et al*) *op. cit.*, p. 29.

¹⁷⁵Nieto García, Alejandro. *El Pensamiento Burocrático*, *op. cit.*, p. 404-405.

- “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)”¹⁷⁶

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”.¹⁷⁷

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.

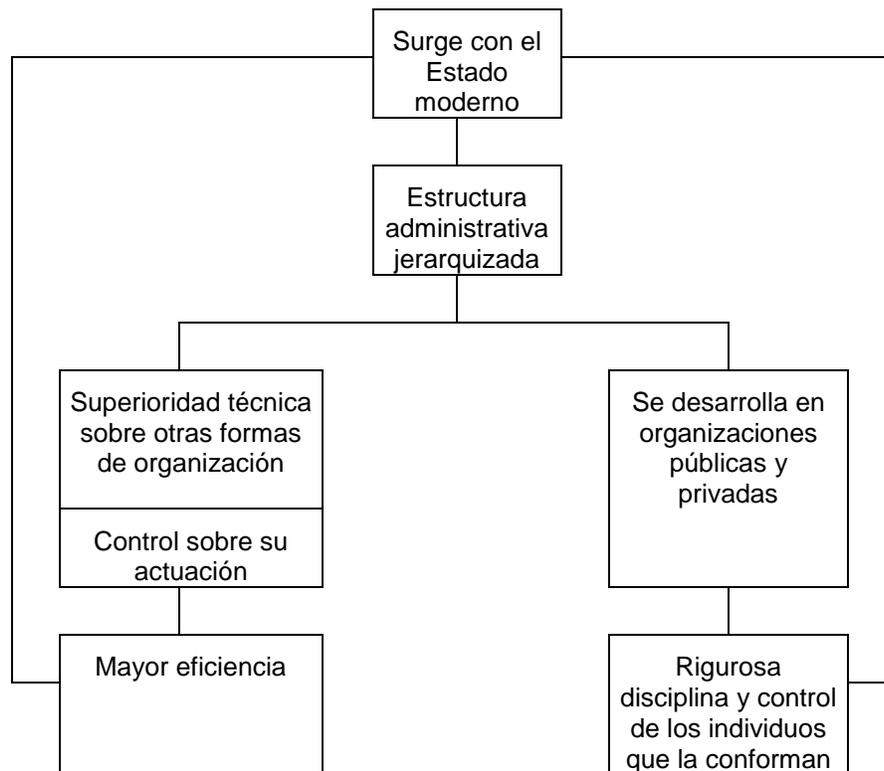
¹⁷⁶Max, Weber. *Economía y Sociedad*. 12ª reimpresión, México, FCE, 1998, p. 172.

¹⁷⁷Max, Weber. *Economía y Sociedad*, op. cit., p. 176.

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”.¹⁷⁸

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 1. MODELO BUROCRÁTICO DE WEBER



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

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 178.

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.

4.4 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 reglamento...* 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.
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.”¹⁷⁹

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 2. CARACTERÍSTICAS 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.

¹⁷⁹Merton, K. Robert. “Estructura Burocrática y Personalidad”. Citado en Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la Teoría General de la Administración*. 5ª edición, Colombia, 1999, p. 468.

4.5 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 profesionalizarse, 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.¹⁸⁰ 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”.¹⁸¹

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:

¹⁸⁰Nieto García, Alejandro. *El Pensamiento Burocrático*, op. cit., p. 420.

¹⁸¹Max, Weber. *Economía y Sociedad*, op. cit., p. 1060.

“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”.¹⁸²

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.¹⁸³

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.¹⁸⁴

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.

4.6 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

¹⁸² *Ibidem*, p. 727.

¹⁸³ Nieto García, Alejandro. *El Pensamiento Burocrático*, op. cit., p. 422.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 423-424.

competencia, la selección, el reclutamiento, la retribución, el desarrollo de una carrera con ascensos y disciplina y vigilancia administrativa, principalmente.

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.

4.7 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.¹⁸⁵

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, etcétera.¹⁸⁶

Barzelay se esforzó por encontrar los 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.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸

“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

¹⁸⁵Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública*, op. cit., pp. 10-11.

¹⁸⁶*Ibidem*, p. 9.

¹⁸⁷*Ibidem*, p. 12.

¹⁸⁸*Ibidem*, p. 15.

de postulados que contrastaban a la dependencia burocrática weberiana contra su teoría del servicio al cliente, obviamente en demerito de la primera:

- ❑ “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 terreno. 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”.¹⁸⁹

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 del 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.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 47.

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.¹⁹⁰

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)”.¹⁹¹

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,

¹⁹⁰Laski, H. J: “Burocracia”. En Waldo, Dwight. *Administración Pública*. México, Trillas, 1978, p. 53.

¹⁹¹Dunleavy, Patrick. *Democracy, Bureacracy and Public Choice*. New York, Prentice Hall, 1991, p. 147.

ya que según él, estos análisis se sustentaban en derivados de la sociología y de la política.¹⁹² 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.¹⁹³

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,

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 monóticamente afines a la medida de su presupuesto. Un gran presupuesto pudiera incrementar el salario de la burocracia, el status y el poder, y

¹⁹²Mueller Dennis C. *Elección pública*. España, Alianza Universidad, 1979, p. 168.

¹⁹³Self, Peter. *Government by the Market. The Politics of Public Choice*. Hong Kong, The McMillan Press LTD, 1993, pp. 32-33.

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 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 pequeñísimos 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, 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.¹⁹⁴

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 Woodrow Wilson, quien formuló la base conceptual de la administración pública norteamericana y por otro lado apoya sus argumentos en lo planteado por Luther Gulick.

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:

¹⁹⁴Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. 1ª reimpresión, México, FCE, 2001, p. 289.

CUADRO 3. COMPARATIVO ENTRE EL MODELO DE WILSON Y OSTROM

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

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.¹⁹⁵ 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 que el paradigma clásico de la burocracia sea más eficiente

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 301.

que otras formas de organización, 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 líderes únicos subordinados a unidades de administración que se supone tienen aplicación universal en la perfección de las disposiciones administrativas.¹⁹⁶

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 si 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 debe 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 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.

¹⁹⁶Ostrom, Vicent. *The intellectual Crisis in American Public Administration*. United States of America, The University of Alabama Press, 1974, pp. 34-35.

El concepto de eficiencia en Ostrom es distinto de lo que es para los partidarios de del paradigma clásico. El de Ostrom considera que se debe ver en términos de un cálculo de costos que tome en cuenta la preferencia de los consumidores.¹⁹⁷ Las observaciones planteadas por Ostrom, hacen referencia al origen del análisis de la elección pública. Su individualismo metodológico lo 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.
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 y jurisdicciones que prestan los servicios públicos. La finalidad es que en algunas jurisdicciones, en las cuales se duplican las funciones, junto con la fragmentación de la autoridad, puedan facilitar la producción de una mezcla heterogénea de bienes y servicios públicos en una economía de servicio público.¹⁹⁸

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*

¹⁹⁷Harmon, Michel M, *op. cit.*, p.304.

¹⁹⁸*Ibid*, p. 305.

Government.¹⁹⁹ 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.²⁰⁰

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 oficinas²⁰¹ 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, en transporte, vivienda, desarrollo urbano, entre muchos otros.²⁰²

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 se cada uno de estos elementos.

¹⁹⁹ Vid. Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago-New York, Aldine Atherton, 1971.

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 4.

²⁰¹ 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

²⁰² 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.²⁰³

La actitud popular hacia la burocracia está reflejada con más precisión en planteamientos satíricos o en las observaciones irreverentes de Balzac, Parkinson y Joseph Sèller 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 o de resignación o de injuria.²⁰⁴

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 derechas mantienen lo mismo, salvo que con hombres de negocios, ambos apoyándose en la ineptitud

²⁰³Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government*, op. cit., p. 6.

²⁰⁴Niskanen, William A. *Cara y Cruz de la Burocracia*, op. cit., pp. 6-7.

evidente del contrario. Esta explicación y solución tienen una aceptación muy amplia, pero generalmente errónea.²⁰⁵

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. Nuestra 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.²⁰⁶

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 7.

²⁰⁶ *Ibid*, p. 7.

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*.²⁰⁷

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.²⁰⁸

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

²⁰⁷Niskanen, William A. *Cara y Cruz de la Burocracia*, op. cit., p. 12.

²⁰⁸Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government*, op. cit., p. 15.

religioso. Excluyendo claramente a los negocios corporativos, sociedad y únicos propietarios.

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.)²⁰⁹

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 si se vendieran a un precio por unidad, por ejemplo, la defensa y la seguridad. La gente con estas preferencias forma o se unen 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

²⁰⁹Niskanen, William A. *Cara y Cruz de la Burocracia*, op. cit., pp. 14-15.

trasladándose. Los recursos que se recaudan son empleados principalmente, aunque no exclusivamente, por las oficinas.²¹⁰

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 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.²¹¹

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.²¹²

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

²¹⁰*Ibid*, pp. 14-20.

²¹¹Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government*, op. cit., p. 36.

²¹²Niskanen, William A. *Cara y Cruz de la Burocracia*, op. cit., pp. 34-35.

elementos en su función de utilidad distintos de los ingresos personales, pero nada parece indicar que tengan interés en la eficiencia 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.²¹³

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. Segundo, 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.

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

²¹³ *Ibidem*, p. 36.

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.²¹⁴

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.²¹⁵

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 recompensas 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.

²¹⁴ *Ibid*, pp. 36-38.

²¹⁵ *Ibidem*, p. 38.

El supuesto de maximización del presupuesto no tiene que basarse necesariamente en una interpretación cínica de las motivaciones personales de los 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 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 de 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.²¹⁶

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, etc., 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.²¹⁷

Los poderes de la organización colectiva sobre la actuación del burócrata son más obvios, por sus intereses que en la maximización del presupuesto. Nominan y 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

²¹⁶ *Ibid*, pp. 38-41.

²¹⁷ *Ibid*, p. 42.

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 si 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 comportan 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.²¹⁸

²¹⁸ *Ibid*, pp. 41-44.

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 la que la oficina puede ofrecer. Cualquier buró en cualquier 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.²¹⁹

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 contrario, 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

²¹⁹ *Ibid*, pp. 44-46.

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 los 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”.²²⁰

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”.²²¹

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).²²²

- 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

²²⁰Niskanen, William A. *Cara y Cruz de la Burocracia*, op.cit., p. XX.

²²¹Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government*, op. cit., p. 196.

²²²*Ibidem*, pp. 195-212.

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 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.²²³

²²³ *Ibidem*, pp. 213-218.

- 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, etcétera. 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, etcétera). 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”.²²⁴

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:²²⁵

- 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 reduce las pérdidas netas de los grupos de demanda baja y el grupo de demanda alta se benefician 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

²²⁴Niskanen, William A. *Cara y Cruz de la Burocracia*, op.cit., p. 94.

²²⁵Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government*, op. cit., pp. 219-223.

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 13 se presenta un resumen de las alternativas planteadas:

CUADRO 4. 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 burocracia a maximizar su eficiencia en busca 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.²²⁶ 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

²²⁶Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México, UNAM, 2003, pp. 5-27.

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 dependía y 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.

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 el 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.²²⁷

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

²²⁷ 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.

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 expedieran.
- ✓ 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 1923.²²⁸
- ✓ 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.

²²⁸Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés. *Por un Gobierno con Resultados*. 2ª reimpresión, México, FCE, 2000, p. 160.

- ✓ 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.²²⁹
- ✓ En 1982, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.²³⁰
- ✓ En 1994, se publicó la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.²³¹

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

²²⁹Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México*. 2ª edición, México, Miguel Ángel Porrúa, 1980, pp. 133-153.

²³⁰*Ibidem*, p. 160.

²³¹Moctezuma Barragán Esteban, *op. cit.*, p.160.

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 5. ESTRUCTURA DE LA LEY DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Título primero	Disposiciones generales: de la naturaleza y objeto de la Ley
Título segundo	De los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema Capítulo I: De los derechos Capítulo II: De las obligaciones
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 I: 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 de 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 lo 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 del 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 de 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 2005²³². 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

²³²Secretaría 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>.

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.

De acuerdo a los avances que plantea el informe de la Función Pública destaca lo siguiente²³³:

- ✓ El número de instituciones en que se aplica la Ley del Servicio Profesional son 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 422 nombramientos por el artículo 34 de la Ley del SPC.
- ✓ Se presentaron un total de 412 inconformidades y 50 recursos de revocación.

Vista la aplicación de la Ley bajo esta perspectiva parecería que la puesta en marcha del Servicio Profesional de Carrera iba viento en popa. Sin embargo, algo muy distinto está plasmado por la Auditoría Superior de Federación y la revisión que llevó a cabo sobre la operación del Servicio Profesional, coordinado por la Secretaría de la Función Pública. De acuerdo a la síntesis ejecutiva del documento denominado Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005, los principales resultados fueron los siguientes²³⁴:

- ✓ 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

²³³*Ibidem*, pp. 4-26.

²³⁴Auditoría 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>.

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 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.

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

CUADRO 6. 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	37,353	42,944
Plazas sometidas a concurso	2,930	2,930
Plazas ganadas	1,654	1,524
Total de incorporaciones al SPC	2,345*	ND**

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

** ND No disponible

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 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 fracasó en su implementación, al incorporar sólo el 5.3%, del personal susceptible de formar parte del Servicio Profesional, de acuerdo a las cifras señaladas.

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 honerosos para la 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.

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”.²³⁵

“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”.²³⁶

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”.²³⁷

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”.²³⁸

²³⁵ 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.

²³⁶ *Ibidem*, p. XV.

²³⁷ *Ibidem*, p. XV.

²³⁸ *Ibidem*, p. XXXII.

CAPÍTULO 5. 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 (*politikas*), 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 transmitido 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.²³⁹ 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.²⁴⁰ En la antigua Grecia, la política se relacionaba con la participación de los ciudadanos en el gobierno de su *polis* o

²³⁹Bobbio, Norberto. "Política", en Bobbio, Norberto. *Diccionario de Política*. 6ª edición, México, siglo XXI, 1991, p. 1,215.

²⁴⁰Del Aguila, Rafael. *Manual de Ciencia Política*. España, Trotta, 1997, p. 21.

ciudad. La palabra griega tenía que ver tanto con el proceso de decisión del gobierno como con la calidad de esas decisiones.²⁴¹

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.²⁴² 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 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”.²⁴³

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”.²⁴⁴

²⁴¹Hinich, Melvin J. y Munger, Michael C. *Teoría Analítica de la Política*. España, Gedisa, 2003, p.11.

²⁴²Duverger, Maurice. *Introducción a la Política*. España, Ariel, 1980, p.14.

²⁴³*Ibidem*, p. 15.

²⁴⁴Schmitt, Carl. *El Concepto de lo Político*. Argentina, Folios Ediciones, 1984, p. 23.

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:

“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”.²⁴⁵

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.²⁴⁶ 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”.²⁴⁷

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.

²⁴⁵Gramsci, Antonio. *Cuadernos de la Cárcel: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*. México, Juan Pablos Editor, 1975, p. 32.

²⁴⁶Young, Oran R. *Sistemas de Ciencia Política*. México, FCE, 1972, p. 12.

²⁴⁷Weber, Max. *Economía y Sociedad, op. cit.*, pp. 1,056-1,057.

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.²⁴⁸

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.²⁴⁹ 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.²⁵⁰

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.²⁵¹ En este 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

²⁴⁸Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública*, Ministerios para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pp. 39-41.

²⁴⁹Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México 1992, pp. 15-83.

²⁵⁰Oakeshott, Michael. *El Racionalismo en la Política*. 1ª reimpresión, México, FCE, 2001, p. 178.

²⁵¹Easton, David (compilador). *Enfoques sobre la Teoría Política*. 3ª reimpresión, Argentina, Amorrortu, 1997, pp. 17-31.

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.²⁵² 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.²⁵³

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 dos del presente trabajo 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.²⁵⁴ Esta acepción permitía distinguirla de la economía doméstica, que fue la *oikonomia* de los griegos y la *oeconomia* de los romanos, que significaba una colección de normas para la buena administración de la casa.²⁵⁵ Fue Aristóteles quien se interesaba en la obtención de los ingresos para el Estado, y quien con frecuencia usaba la expresión economía política.

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

²⁵²*Ibidem*, p. 26.

²⁵³Ayala Espino, José. *Fundamentos Institucionales del Mercado*. México, UNAM-DGAPA-Facultad de Economía, 2002, p. XIII.

²⁵⁴Ferguson, John M. *Historia de la Economía*. 1ª reimpresión, México, FCE, 2002, p. 9-10.

²⁵⁵Ricossa, Sergio. *Diccionario de Economía*. *op. cit*, p. 203.

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.²⁵⁶ 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.²⁵⁷

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, etcétera. 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.²⁵⁸ 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 domésticas, mientras que la macroeconomía se ocupa del funcionamiento global de las economías.²⁵⁹

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 16.²⁶⁰

²⁵⁶Stuart Mill, John. *Principios de Economía Política*, op. cit., p. 29.

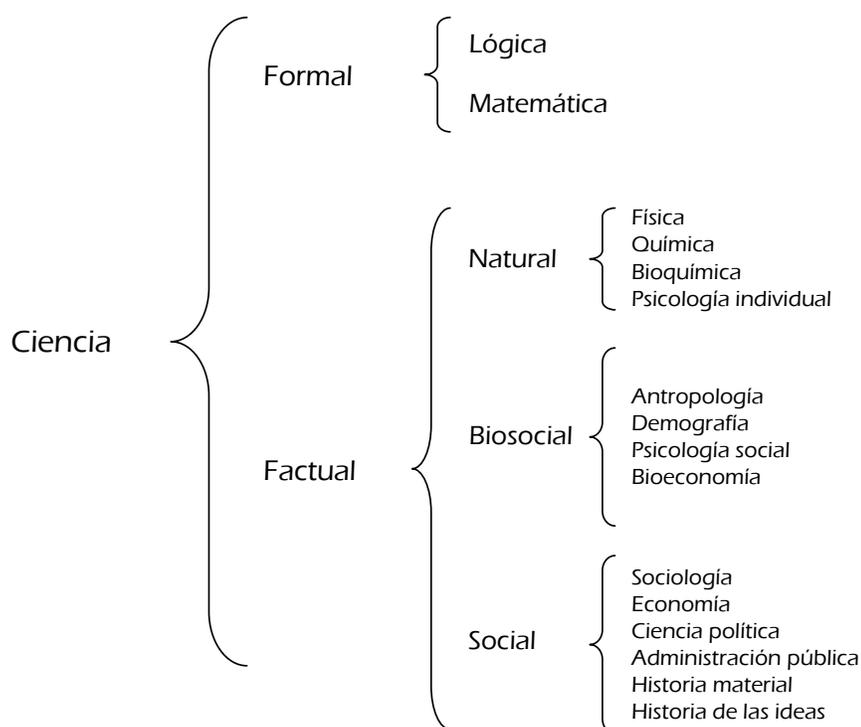
²⁵⁷Samuelson, Paul y Nordhaus, William. *Economía op. cit.*, p. 4.

²⁵⁸Stonier, Alfred W. y Hague, Douglas. *Manual de Teoría Económica*. 4ª reimpresión, España, Aguilar, 1973, p. 3.

²⁵⁹Samuelson, Paul y Nordhaus, William. *Economía op. cit.*, p. 5.

²⁶⁰Bunge, Mario. *La Investigación Científica*. México, siglo XXI, 2000, pp. 19-22.

CUADRO 1. 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 pública 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:

“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”.²⁶¹

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

²⁶¹Say, Jean Baptiste. *Tratado de Economía Política*, op. cit., p.11.

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.²⁶² 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”.²⁶³

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:

“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”.²⁶⁴

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

²⁶²Easton, David (compilador). *Enfoques sobre la Teoría Política*, op. cit. p. 27.

²⁶³Buchanan, James. “Una Teoría Individualista del Proceso Político”, en Easton, David (compilador). *Enfoques sobre la Teoría Política*, op. cit. pp. 49-50.

²⁶⁴Herbert 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.

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 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”.²⁶⁵

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

²⁶⁵Parsons, Talcott. “El Aspecto Político de la Estructura y el Proceso sociales”, en Easton, David (compilador). *Enfoques sobre la Teoría Política*, op. cit. p. 128.

instrumento eficaz para producir el cambio económico, social y político, que se asocia con la modernización”.²⁶⁶

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 desarrollo²⁶⁷, 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”.²⁶⁸

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 se manifiestan con gran persistencia. Esto contradice la suposición tan difundida, de que la burocracia moderna se ajusta a un molde único de comportamiento”.²⁶⁹

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.

²⁶⁶Lapalombara, Joseph (compilador). *Burocracia y Desarrollo Político*. Argentina, Paidós, 1970, p. 21.

²⁶⁷Dentro 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.

²⁶⁸Lapalombara, Joseph (compilador). *Burocracia y Desarrollo Político*, op.cit. p. 22.

²⁶⁹Morstein, 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.

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”.²⁷⁰

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 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 estímulo 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.

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 66.

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, etcétera, 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.²⁷¹

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.²⁷² A fin de abundar en esta propuesta en el siguiente apartado se abordará esta vertiente teórica.

5.4 El neoinstitucionalismo

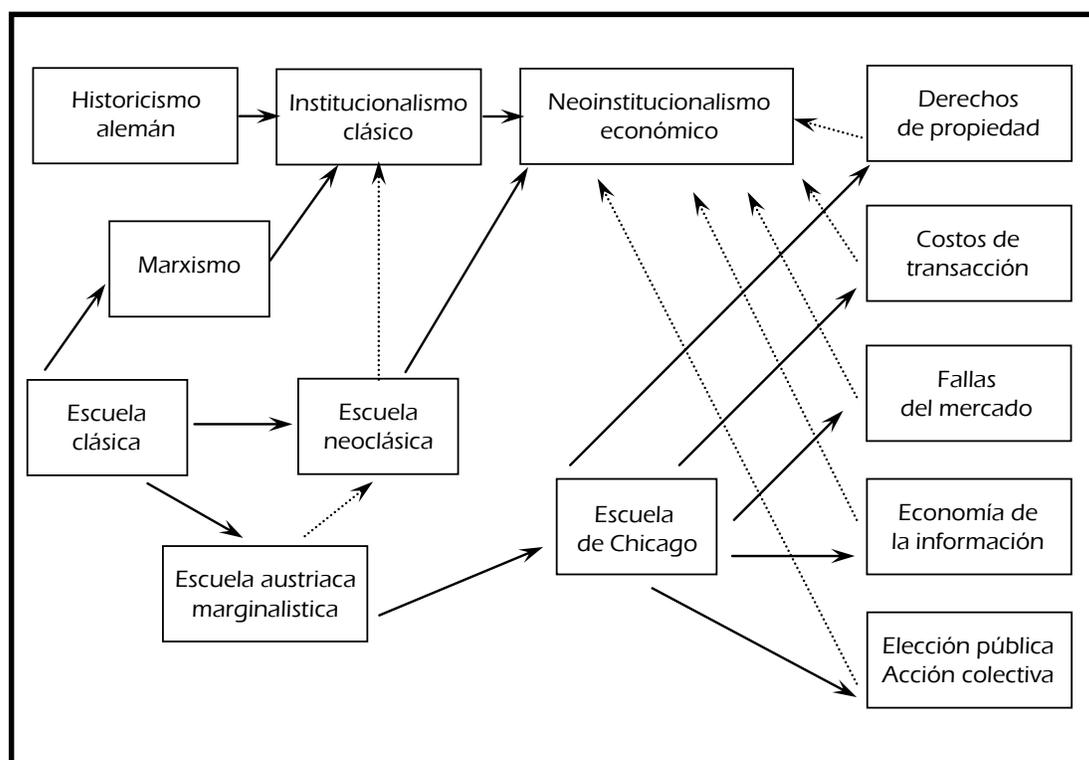
El estudio de las instituciones data de mucho antes de que se formara la escuela clásica económica, de hecho los mismos clásicos utilizaron material histórico institucional en sus estudios. La característica principal de los análisis de los clásicos fue la descripción, mientras que otros pensadores como 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

²⁷¹North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, op.cit., p. 13.

²⁷²Peters, Guy B. *El Nuevo Institucionalismo Político*. España, Gedisa, 2003, p. 32.

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. Galbraith, 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.²⁷³ De acuerdo con Ayala Espino los antecedentes y evolución del institucionalismo se pueden resumir de la siguiente manera:

CUADRO 2. EVOLUCIÓN 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

²⁷³Figueras, Alberto José y Morero Hernán. *Veblen en su Sesquicentenario y la Corriente Institucionalista*, p. 1. <http://www.aaep.org.ar/anales7works/works2007/Figueras.pdf>.

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”.²⁷⁴

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.²⁷⁵ 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 la limitaciones que las instituciones imponen a la elección es un gran paso hacia la unificación de la investigación en las ciencias sociales”.²⁷⁶

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 la 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.

²⁷⁴Peters, Guy B. *El Nuevo Institucionalismo Político*, op. cit., p. 14.

²⁷⁵La 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.filosofia.org/filomat/df022.htm>.

²⁷⁶North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, op. cit. p. 16.

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 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.²⁷⁷ 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.²⁷⁸ De acuerdo con este autor en el lenguaje de los economistas las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos.²⁷⁹

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:

“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”.²⁸⁰

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 aplicarse 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.²⁸¹ Por su parte

²⁷⁷ *Ibidem*, p. 13.

²⁷⁸ *Ibidem*, p.66.

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 14.

²⁸⁰ *Ibidem*, p. 15.

²⁸¹ March, James G. y Olsen, Johan P. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, FCE, 1997, p. 67.

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.²⁸² 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.²⁸³

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.²⁸⁴ 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.²⁸⁵ 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 o coercitivamente impuesto por el Estado.²⁸⁶

Como se puede observar las instituciones son la unidad de análisis del neoinstitucionalismo. Establecen las reglas que crean los humanos para la

²⁸²Citado en Kalmanovitz, Salomón. El Neoinstitucionalismo como Escuela, p. 5. http://www.banrep.gor.co/junta/publicaciones/Salomón/El_%20neoinstitucionalismo_como_escuela.pdf.

²⁸³Citado en Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. 1ª reimposición, México, FCE, 2000, p. 34.

²⁸⁴*Ibidem*, p. 62.

²⁸⁵Rivas Leone, José Antonio. "El Neoinstitucionalismo y la Revaloración de las Instituciones". *Reflexión Política*. Año 5, Nº 9, Colombia, Panorama, junio 2003, p. 39.

²⁸⁶Ramírez Hernández, Fernando. *La política de Competencia y el Proceso de Regulación en México, 1993-1999*, p. 2. <http://www.eumed.net/libros/2007b/281/18.htm>,

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.

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”.²⁸⁷

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. Los supuestos que

²⁸⁷ Mueller C. Dennis. *Elección pública, op. cit.* p. 18.

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 3. 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 <i>continuum</i> de teorías. Los agentes no pueden sostenerse y actuar 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 modifican con el tiempo.
4	Los actores identifican las oportunidades disponibles, y se apoderan de ellas para mejorar resultados	La retroalimentación de la información es tan pobre, que el actor no puede identificar alternativas mejores.
5	Ningún equilibrio puede presentarse si los actores no maximizan sus preferencias.	La competencia está apagada, el ajuste puede ser lento o desviado y las consecuencias evolucionarias clásicas, no serían válidas por periodos largos.
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 adaptivo 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.

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 amplía 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”.²⁸⁸

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.²⁸⁹ 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.²⁹⁰

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

²⁸⁸Coase Ronald H. *Los Costos de Transacción*, p. 98.
<http://www.eumed.net/cursecon/textos/Coase-costo.htm>.

²⁸⁹Citado en Williamson, Oliver E. *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México, FCE, 1989, p. 29.

²⁹⁰*Ibidem*, p. 28.

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 a 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.²⁹¹

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 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.²⁹²

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 trabajo, 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

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 135-136.

²⁹² *Ibidem*, pp. 136-138.

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 amplía 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”.²⁹³

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 maximizadora.
3. Estudia las relaciones entre el tipo de instituciones y los costos de transacción.
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

²⁹³North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, op. cit. p. 145.

asignación de recursos y distribución del ingreso, para los cuales el mercado no ofrece respuestas o soluciones eficientes.²⁹⁴

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.

5.5 El panorama actual

Al momento de escribir estas líneas comienza el año de 2009, 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 todos lo demás.²⁹⁵

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

²⁹⁴Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una Introducción al Neoinstitucionalismo Económico*, op. cit., pp. 42-43.

²⁹⁵Sweeney, Jack. "La Perspectiva y la Crisis". *El Financiero*. México, 1 de diciembre de 2008, p. 11.

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 perdieron en promedio un 30% 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. El mundo está enfrentado 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 apenas inició en el último tercio del año de 2008. Pese a ello, los bancos se enfrentan con pérdidas crediticias adicionales, principalmente en el rubro de tarjetas de crédito, préstamos para autos y bienes raíces comerciales. Por su parte los consumidores tienen sus deudas y no están dispuestos a gastar. En este contexto se da el relevo de un nuevo presidente en los Estados Unidos de América, el cual tendrá que enfrentar esta 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.

Aunado a lo anterior 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.²⁹⁶ 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.²⁹⁷

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

²⁹⁶ *Reforma*; México, 4 de enero de 2009, p. 1.

²⁹⁷ *Vid*, Fernández Menéndez, Jorge y Ronquillo, Víctor. *De los Maras a los Zetas*. 1ª reimpresión México, Gráficas Monte Albán, 2008.

neoinstitucionalismo lo adecuado sería contar con instituciones fuertes que permanezcan en el tiempo y que permitan el adecuado desempeño económico de los mercados incluyendo al mercado político. En el marco de la lucha contra el crimen organizado es decisivo fortalecer las instituciones que imparten la justicia, lo que incluiría los cuerpos policíacos, el poder judicial y otras instituciones de la administración pública federal ligadas a 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 presente trabajo se revisaron una cantidad de conceptos y aportes teóricos del pensamiento económico, la política, la administración pública 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 plantearemos 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 se ha mantenido como un sistema de asignación de recursos mediante la producción de servicios para cubrir necesidades básicas de la población, en aspectos tales como: asistencia social, sanidad, pensiones, garantía de rentas, vivienda y educación. La aplicación de dichos gastos ha mantenido la estabilidad social en muchos de los países del orbe. Asimismo su intervención en el mercado ha permitido reiniciar ciclos económicos con crecimiento, disminuyendo los efectos de las crisis económicas. El Estado se ha convertido en el regulador de las fallas del mercado. En la actual crisis económica (iniciada en el último trimestre de 2008), los diversos sectores sociales han pedido su intervención para rescatar a las instituciones financieras de la bancarrota y a la vez que ejerza su potestad coercitiva, a fin de regular las diversas anomalías que dieron origen a la crisis.
2. Prueba de lo planteado anteriormente lo constató el gobierno de los Estados Unidos de América, en septiembre de 2008, al emitir mediante el Departamento del Tesoro —el equivalente a la Secretaría de Hacienda de México— bonos gubernamentales con valor de 700 mil millones de dólares, para comprar los activos de los bancos y de las grandes empresas financieras en quiebra. Asimismo se envió al Congreso una propuesta de Ley por medio de la cual se solicitó autorización para comprar los

deteriorados activos de las instituciones financieras, con el fin de promover la estabilidad de los mercados y ayudar a proteger a las familias y la economía estadounidense. Este hecho de trascendencia mundial, revaloriza la importancia del Estado como un instrumento con poder suficiente para regular los mercados económicos y seguir con un papel predominante en la resolución de los conflictos sociales.

3. En este sentido la administración pública adquiere la misma relevancia e importancia, a ser el vínculo entre el Estado y la sociedad. Asimismo y respecto a la evolución de la administración pública de Norteamérica, se puede decir que se ha adecuado al desarrollo que han tenido las diversas instituciones del gobierno americano y que además ha sido un foco de influencia fundamental para las administraciones públicas de los países de la región, incluyendo a México. Cada paso que ha dado la teoría norteamericana, aunque no ha sido seguido muchas de las veces por otras administraciones públicas, si ha generado un punto de debate y discusión en los ámbitos gubernamentales y teóricos.
4. Por lo expuesto en el capítulo dos y a pesar de las críticas que ha recibido la administración pública norteamericana, el debate sigue en pie. Los modelos económicos hasta la fecha propuestos para refundarla y en el peor de los casos sustituirla, no han dado los resultados esperados y siguen sin poder explicar muchos de los fenómenos sociales que están asociados a la actividad de disminuir los efectos de las crisis periódicas inherentes al sistema capitalista. Asimismo, la administración pública norteamericana tiene una identidad propia determinada por el progreso y el nivel de desarrollo que tiene ese país, por tal motivo, no es conveniente imaginar o pensar que sus problemas son los mismos que tiene la administración pública mexicana o cualquier otra administración pública y tampoco es posible aplicar los remedios que han propuesto diversos teóricos americanos para la solución de sus males.

5. Con relación a la economía diremos que una de sus preocupaciones ha sido la predecir la conducta individual, producir generalizaciones y explicar la conducta cooperativa de los hombres. Los desarrollos teóricos de esta disciplina se han guiado con la finalidad de parecerse a una ciencia exacta, en donde sus supuestos puedan ser cuantificados numéricamente. Esta tendencia los ha llevado al desarrollo de modelos matemáticos donde pretenden demostrar y predecir sus conjeturas respecto de fenómenos con carácter económico, pero que no son en esencia únicamente económicos, sino que se encuentran inmersos en contextos sociales que frustran muchas de estas predicciones, al no considerar la complejidad de la conducta humana.
6. La historia de la economía nos lleva al conocimiento de los principios básicos que predominaron en su desarrollo, el individualismo metodológico y el hombre económico (*homo economicus*), los cuales han sido los pilares del sistema clásico y neoclásico de la economía. En el seno de estos principios surgieron los aspectos torales del análisis económico, que en primer lugar fue encontrar lo que hacia posible la riqueza de las naciones. El concepto evolucionó al correr del tiempo, inicialmente se pensó que lo que origina la riqueza y que por lo tanto tenía valor eran los metales, después fue la tierra, posteriormente el trabajo, este desarrollo a través del tiempo logró concebir una disciplina formal con un lenguaje matemático y de contrastación empírica.
7. La crisis de las ciencias sociales impulsó la renovación y desarrollo de diversos enfoques teóricos, la economía, la política y la administración pública se vieron inmersas en este suceso. Todas las disciplinas se plantearon entonces el objetivo de generar teorías con carácter científico, similares o parecidas a las ciencias exactas, en las que sus propuestas fueran generalizadas a cualquier acontecimiento. Por su parte la economía reforzó y amplió la explicación de los eventos que ocurrían en un sistema de asignación de recursos, fuera este el mercado o el Estado. Así en este contexto se desarrolló el estudio de la micro y macroeconomía. Asimismo,

se adentraron al estudio del mercado y del Estado y los fallos que cada uno como sistema económico mostraban, de esta forma surgió una propuesta en la que ambos se complementaban, por un lado y por otro las propuestas radicales, una en que se defendía al mercado como sistema único de asignación de recursos, y en la que el Estado tendría el papel de vigilar y asegurar la paz y el orden para el buen funcionamiento del sistema económico social. La otra tendencia se refiere a la defensa del Estado como el mejor mecanismo en la asignación de los recursos.

8. En el marco de la crisis de la economía al haberse convertido en una ciencia demasiado matematizada, surgió 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 para abonarla y convertirla en una teoría con varias ramificaciones. Las más representativas han sido la teoría de las votaciones, la de las constituciones y la de la burocracia. Asimismo surgió otro enfoque crítico conocido como el institucionalismo americano, el cual generó una crítica permanente al método y postulados de la economía prevaleciente.
9. La elección pública tiene como base los principios de la economía, el hombre económico y el intercambio (catallaxia). Dentro de la elección pública se establece un paralelismo entre los mercados de bienes y los mercados políticos. En ambas instancias los individuos actúan movidos por el interés propio e intentan maximizarlo, asimismo el intercambio entre los sujetos es voluntario y libre, aunque se exige la existencia de un marco legal que defina y proteja los derechos de propiedad e imponga el cumplimiento de los acuerdos o contratos. La aportación fundamental de la elección pública es integrar tres elementos en una teoría económica de la política: la modelización del individuo que actúa en este ámbito, el individualismo metodológico y el hombre económico. Lo anterior, en sustitución de lo que supone la teoría política que es el bien común y el

desarrollo de la actividad política mediante la cooperación entre los individuos.

10. Todas las vertientes se guían por estos principios. Se reconocen dos grupos que integran a todas las orientaciones. Lo primero es considerado dentro del más puro economisismo, denominada elección pública positiva y el otro ligado al estudio de las reglas e instituciones que podrían mejorar el funcionamiento del gobierno, a la cual se le denominó elección pública normativa. La diferencia entre una y otra estriba en que la elección pública positiva además de los aspectos esenciales del enfoque aporta elementos del entorno de los individuos para predecir su comportamiento, es decir, considera las elecciones de los individuos en un contexto cerrado, sin la presencia de agentes externos que puedan incidir en la decisión.
11. Se reconoce en los análisis de la elección pública, diversos éxitos en la explicación de fenómenos de carácter económico. 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 convierta en un sistema abierto, el número de jugadores sea grande, el acceso a la información sea costoso y el juego no tenga la posibilidad de repetirse. Todo ello, complica el supuesto cooperativo y espontáneo que debe surgir en el modelo de la elección pública aplicado al mercado político. Con ello, 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.
12. Por otra parte y como se ha planteado a lo largo de este trabajo la administración pública se materializa en la burocracia. El estudio de la burocracia adquirió científicidad a partir de la propuesta 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 que ésta podría desvirtuarse por lo que habría que establecer mecanismos que evitaran estas desviaciones. Una de las preocupaciones de los teóricos respecto de la burocracia ha sido acotar el poder real que ejerce la burocracia en el Estado moderno, sin embargo dicho poder generalmente pertenece a los políticos, los cuales pueden en cualquier momento separar al burócrata del cargo y quitarle el ejercicio de dicho poder.

13. Pese a lo anterior, no ha disminuido el temor a que la burocracia se pueda apropiarse de ese poder, con base en los conocimientos especializados que posee en diversas materias. Sin embargo, en la actualidad es difícil pensar en un grupo cohesionado burocrático, debido al incremento tan grande que han presentado la mayor parte de las burocracias del mundo, su estratificación (puestos y jerarquías) y los diversos niveles de especialización. Aunado a lo anterior, los diversos gobiernos del mundo han implementado en muchos de los casos el Servicio Civil de Carrera, y en otros casos la legislación vigente ha avanzado hacia la limitación del poder burocrático mediante Leyes encaminadas a la rendición de cuentas y la vigilancia de su desempeño.
14. En el caso de México, la aprobación y aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera ha sido insuficiente para lograr una burocracia con las características del modelo clásico weberiano. Para lograr tal propósito se requeriría reformar la actual Ley y que en ello se contemplaran los siguientes aspectos: organismo autónomo del poder ejecutivo, homologación de puestos, política de indemnizaciones, reconocimiento de la antigüedad, definición de indicadores del desempeño, integración de un padrón de trabajadores adscritos al Servicio Profesional de Carrera, transparencia en la difusión de la información y del manejo del Servicio Profesional de Carrera y la aplicación de sanciones a todos los funcionarios que no cumplan con los procedimientos establecidos en Ley del Servicio Profesional de Carrera.

15. De acuerdo al planteamiento que hacen los autores de la elección pública, respecto a la burocracia en particular William Niskanen, propone mejorar el desempeño de la burocracia mediante mecanismos de mercado, que permitan medir su desempeño y la eliminación de las estructuras menos competitivas, la idea se centra en generar una mayor competencia entre las diferentes dependencias prestadoras de servicios. Sin embargo, su aplicación requeriría demostrar el agotamiento del modelo clásico de organización administrativa que ha caracterizado a Norteamérica y que se encuentra sustentado en el pensamiento de Woodrow Wilson, Leonard White y Dwight Waldo. Destaca al respecto que la formula responde al contexto norteamericano y es de difícil exportación a otros contextos en los que no se ha tenido un desarrollo administrativo similar a los Estados Unidos de América.
16. Vicent Ostrom, al igual que Niskanen cuestiona el desempeño de la burocracia y su propuesta es sustituir a la administración pública norteamericana sustentada en el pensamiento de Woodrow Wilson, por el enfoque de la elección pública. Su crítica se centra en el modelo de Wilson, en que el principal cuestionamiento es sobre la toma de decisiones centralizadas. De acuerdo con Ostrom, la autoridad debe dividirse para generar un mejor control en el ejercicio del poder. Ostrom también se inclina por un intercambio interno tipo mercado, con competencia entre las dependencias, lo que permitiría llevar al máximo la eficiencia medida por el menor costo en tiempo, esfuerzos y recursos.
17. Al igual que Niskanen, Ostrom supone que la sociedad norteamericana se siente molesta con su burocracia. 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.

18. Finalmente, si nos apegamos al modelo analítico de la elección pública y su concluyente postulado sobre que los individuos buscan siempre maximizar su utilidad, podemos argumentar que las estructuras jerárquicas burocráticas no son sólo hombres en busca de la maximización de sus objetivos. Debido a que estos hombres se encuentran inmersos en un sistema abierto, en el que difícilmente se puede predecir su comportamiento, ya que no están aislados, y dependen en sus decisiones y de muchos otros factores como son la política, el poder, la coacción, la normatividad la presión ciudadana, los valores, el altruismo, etcétera. Ahora bien, cada país tiene una burocracia específica o particular, lo que las hace únicas en ese contexto, difícilmente se puede equiparar con otras burocracias, más aún si hablamos de países desarrollados y subdesarrollados, los cuales presentan diferencias fundamentales en su organización burocrática.
19. Por lo planteado en las líneas anteriores se pueden trazar algunos aspectos definitivos en torno a la elección pública y la administración pública. En primer lugar la elección pública, surgió en los Estados Unidos de América su desarrollo se ha efectuado principalmente en su país de origen. Ha prevalecido en su modelo analítico los supuestos de la economía clásica y neoclásica y con ello la defensa a ultranza del sistema de mercado por encima de cualquier otro sistema. La teoría de la elección pública como tal ha tenido una gran aceptación como una subdisciplina de la economía y ha logrado en los Estados Unidos de América fundar escuelas que han incursionado en la profundización de las diversas orientaciones que han surgido y han logrado impacto en otros países de América Latina y Europa. Desde este punto de vista representa un gran logro para la economía y para los cultivadores del enfoque. Sin embargo, los mismos economistas se han mostrado demasiado ambiciosos en querer colocar a la elección

pública en el terreno de la política y la administración pública, con el argumento de lograr que esta sea más eficaz en sus funciones operativas, dejando de lado la discusión sobre los principios de una disciplina más antigua, con mayor tradición, con un objeto de estudio propio y sobre todo con una tradición humanística difícil de superar.

20. Ahora bien si se reflexiona en el estado actual de la administración pública, a partir de la aparición de la elección pública, la administración pública se ha mantenido a pesar de los embates de las estrategias neoliberales de un Estado mínimo, porque existen muchas funciones que realiza el Estado, que el mercado por su propia definición no las llevaría a cabo.
21. Finalmente, en este análisis se buscó dentro de las diversas teorías una alternativa al modelo neoclásico de la economía y que ello permitiera la vinculación entre la política, la economía, la administración pública y la burocracia. Al parecer este puente se ha construido a partir de la edificación de las instituciones, las cuales se presentan como las reglas que permiten que un determinado sistema opere, en un contexto abierto y sujeto a todo tipo de influencias. Esta teoría se le denominó institucionalismo, que en su vertiente actual se le ha denominado el neoinstitucionalismo.
22. El neoinstitucionalismo, construye una crítica al modelo analítico de la economía neoclásica, en el que concluye que el aparato conceptual de la elección pública y los modelos sustentados en la teoría de juegos, son reduccionistas al no considerar una serie de factores tales como: los valores, el altruismo, el tamaño del grupo, el nivel de información, el costo-beneficio y los otros costos de transacción, principalmente, lo que influye en el intercambio y en la cooperación voluntaria, sea esta de carácter económico o político. Por ello, proponen una teoría de las instituciones con una serie de supuestos que vendrían a complementar el modelo de la economía neoclásica. Finalmente, concluyen los neoinstitucionalistas que el proceso económico y político son indisolubles. Debido a que no es

posible comprender el proceso económico, sino se comprenden las decisiones que se toman en el proceso político.

INDICE DE CUADROS

- CUADRO 1. EL DESARROLLO DE LA ADMÓN PÚBLICA .. ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 2. PRINCIPIOS DE LA TEORÍA ECONÓMICA..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 3. PARADIGMA DE POLÍTICA ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 4. COMPARATIVO ELECCIÓN PÚBLICA POSITIVA Y NORMATIVA ¡ERROR!
 MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 5. REPRESENTACIÓN DE UN JUEGO EN FORMA DE ÁRBOL .¡ERROR! MARCADOR
 NO DEFINIDO.
 CUADRO 6. REPRESENTACIÓN DE UN JUEGO EN FORMA DE MATRIZ ¡ERROR! MARCADOR
 NO DEFINIDO.
 CUADRO 7. REPRESENTACIÓN DEL JUEGO, EL DILEMA DEL PRISIONERO..... ¡ERROR!
 MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 8. JUEGO COORDINADO..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 9. EL JUEGO DEL POLLO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CERCA ¡ERROR!
 MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 10. MODELO BUROCRÁTICO DE WEBER ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 11. CARACTERÍSTICAS Y DISFUNCIONES DE LA BUROCRACIA ¡ERROR!
 MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 12. COMPARATIVO ENTRE EL MODELO DE WILSON Y OSTROM ¡ERROR!
 MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 13. LAS ALTERNATIVAS BUROCRÁTICAS..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 14. ESTRUCTURA DE LA LEY DE SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA... ¡ERROR!
 MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 15. COMPARATIVO DE EVALUACIÓN DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL
 DE CARRERA (SPC)..... ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 16. CLASIFICACIÓN DE LAS CIENCIAS ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
 CUADRO 17. EVOLUCIÓN DEL INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO..... ¡ERROR! MARCADOR
 NO DEFINIDO.
 CUADRO 18. SUPUESTOS CONDUCTUALES NEOCLÁSICOS VS. NEOINSTITUCIONALISMO
 ¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

BIBLIOGRAFIA

A

1. Acosta Romero, Miguel. *Derecho Burocrático Mexicano*. Tercera edición, México. Porrúa, 2002.
2. Aguilar Villanueva, Luis. *La Hechura de las Políticas*. Miguel Ángel Porrúa, México 1992.
3. Aguilera Verduzco, Manuel. *Crecimiento económico y distribución del ingreso*. México, UNAM, 1998.
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.

B

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. *Ensayos sobre la Economía Política*. México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
15. Buchanan, James M y Tullock, Gordon. *El Cálculo del Consenso*. España, Planeta-Agostini, 1993.
16. Buchanan, James M. *Economía y Política. Escritos Seleccionados*. España, Universitat de Valencia, 1988.
17. Bunge, Mario. *La Investigación Científica*. México, Siglo XXI, 2000.

C

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.

D

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. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. New York, Prentice Hall, 1991.
26. Duverger, Maurice. *Introducción a la Política*. España, Ariel, 1980.

E

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.

F

29. Ferguson, John M. *Historia de la Economía*. 1ª 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.

G

32. Gallino, Luciano. *Diccionario de Sociología*. México, Siglo XXI, 1995.
33. Gardner, Roy. *Juegos para Empresarios y Economistas*. España, Antoni Bosch Editor, 1999.
34. Gómez Granillo, Moisés. *Breve Historia de las Doctrinas Económicas*. México, Esfinge, 2001.
35. González Ortiz, Beauregard. *La Administración Pública Norteamericana*. México, Fontamara, 1987.
36. Gramsci, Antonio. *Cuadernos de la Cárcel: Notas sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre el Estado Moderno*. México, Juan Pablos Editor, 1975.
37. Guerrero Orozco, Omar. *Introducción a la Administración Pública*. México, Harla, 1985.
38. Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*. 3ª edición, México, UNAM, 2001.
39. Guerrero, Omar. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*. México, UAEM – Miguel Ángel Porrúa, 1999.
40. Guerrero, Omar. *El Estado en la Era de la Modernización*. México, Plaza y Valdés, 1992.
41. Guerrero, Omar. *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. México, UNAM, 2003.
42. Guerrero, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*. México, Fontamara, 2004.

H

43. Harmon, Michael M. y Mayer, Richard T. *Teoría de la Organización para la Administración Pública*. México, FCE, 2001.
44. Hinich, Melvin J. y Munger, Michael C. *Teoría Analítica de la Política*. España, Gedisa, 2003.
45. Huerta de Soto, Jesús. *Nuevos Estudios de Economía Política*. Madrid, Unión Editorial, 2002.

J

46. Jellinek, Georg. *Teoría General del Estado*. 2ª reimpresión, México, FCE, 2004.

K

47. Keynes, J. M. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. México, FCE, 2000.

L

48. Lapalombara, Joseph (compilador). *Burocracia y Desarrollo Político*. Argentina, Paidós, 1970.
49. Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales. Lineamientos para una Teoría General*. España. 2ª edición ANTHROPOS-Universidad Iberoamericana-CEJA, 1998.
50. Lynn, B. Naomi y Wildavsky. *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina*. México. FCE, 1999.

M

51. Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. 4ª edición, México, Editores Mexicanos Unidos, 1980.
52. March, James G. y Olsen, Johan P. *El Redescubrimiento de las Instituciones. La Base Organizativa de la Política*. México, FCE, 1997.
53. Marshall, Alfred. *Principios de Economía: un Tratado de Introducción*. Madrid, Aguilar, 1957.
54. Martínez Silva, Mario. *Diccionario de Política y Administración*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México 1978.
55. Marx, Carlos. *El Capital I. Crítica de la Economía Política*. Tercera reimpresión, México, FCE, 2006.
56. Marx, Carlos. *Elementos Fundamentales para la Crítica de la Economía Política (Grundrisse) 1857-1858*. 12ª edición, México, Siglo XXI, 1982.
57. Marx, Karl y Engels, Friedrich. *Manifiesto al Partido Comunista*. 8ª Edición, México, COLOFÓN S.A., 2004.
58. Moctezuma Barragán Esteban y Roemer Andrés. *Por un Gobierno con Resultados*. 2ª reimpresión, México, FCE, 2000.
59. Mueller, Dennis C. *Elección Pública*. España, Alianza Universidad, 1984.
60. Mueller, Dennis C. *Elección Pública*. España, Alianza Universidad, 1979.
61. Muller, Dennis C. *Public choice III*. United States of America, Cambridge University Press, 2003.
62. Muñoz de Bustillo, Rafael. *El Estado de Bienestar en el Cambio de Siglo*. España, Alianza Ensayo, 2000.

N

63. Nicholson, Walter. *Teoría Microeconómica. Principios Básicos y Aplicaciones*. 6ª Edición, Madrid, McGraw Hill, 1997.
64. Nieto García, Alejandro. *El Pensamiento Burocrático*. España, COMARES S.I. 2002.
65. Niskanen Jr., William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago-New York, Aldine Atherton, 1971.
66. Niskanen, William A. *Cara y Cruz de la Burocracia*. Madrid, ESPASA, CALPE S.A., 1980.
67. North C. Douglass. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. 3ª reimpresión, México, FCE, 2006.

O

68. Oakeshott, Michael. *El Racionalismo en la Política*. 1ª reimpresión, México, FCE, 2001.
69. Ostrom, Elinor. *El Gobierno de los Bienes Comunes*. México, UNAM-CRIM-FCE, 2000.
70. Ostrom, Vicent. *The intellectual Crisis in American Public Administration*. United States of America, The University of Alabama Press, 1974.

P

71. Peacock, Alan. *Elección Pública. Una perspectiva histórica*. España, Alianza Editorial, 1995.
72. Peters, Guy B. *El Nuevo Institucionalismo Político*. España, Gedisa, 2003.

R

73. Resnik, Michael D. *Elecciones. Una Introducción a la Teoría de la Elección*. España. Gedisa, 1998.
74. Reyes Ponce, Agustín. *Administración de Personal*. Décimo Tercera reimpresión, México, Trillas, 1981.
75. Ricossa, Sergio. *Diccionario de Economía*. México, Siglo XXI, 1990.
76. Rousseau, Jean Jacques. *Contrato Social*. España, Boreal, 1999.
77. Samuelson, Paul y Nordhaus, William. *Economía*. 15ª edición, México, Mc Graw Hill, 1996.

S

78. Say, Jean Baptiste. *Tratado de Economía Política*. México, FCE, 2001.
79. Schmitt, Carl. *El Concepto de lo Político*. Argentina, Folios Ediciones, 1984.
80. Self, Peter. *Government by the Market. The Politics o Public Choice*. Hong Kong, The McMillan Press LTD, 1993.
81. Smith, Adam. *La Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. Duodécima reimpresión, México, FCE, 2002.
82. Stonier, Alfred W. y Hague, Douglas. *Manual de Teoría Económica*. 4ª reimpresión, España, Aguilar, 1973.
83. Stuart Mill, John. *Principios de Economía Política*. 3ª reimpresión, México, FCE, 1996.
84. Subirats, Joan. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración Pública*. Ministerios para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.

V

85. Veblen, Thorstein. *Teoría de la Clase Ociosa*. 3ª reimpresión, México, FCE, 2005.
86. Vega Redondo, Fernando. *Economía y Juegos*. España, Antoni Bosch Editor, 2000.
87. Von Mises, Ludwig. *La Acción Humana*. 6ª edición, Madrid, Unión Editorial, 2001.

W

88. Waldo, Dwight. *Administración Pública*. México, Trillas, 1978.
89. Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Duodécima reimpresión, México, FCE, 1998.
90. White, Leonard D. *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. México, Cía. Gral. de Ediciones S.A., 1964.
91. Williamson, Oliver E. *Las Instituciones Económicas del Capitalismo*. México, FCE, 1989.
92. Wright, Vincent. "Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública". México, *Documentación Administrativa*. Publicación Trimestral del INAP, septiembre-diciembre, 1995.

Y

93. Young, Oran R. *Sistemas de Ciencia Política*. México, FCE, 1972.

Z

94. 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. *Reforma*, México, 4 de enero de 2009, p. 1.
3. Rivas Leone, José Antonio. "El Neoinstitucionalismo y la Revaloración de las Instituciones". *Reflexión Política*. Año 5, N° 9, Colombia, Panorama, junio 2003.
4. 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. <http://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://Omarguerrero.libertadexpresa.com/articulos/APclasicos.pdf>.
4. Concepto de Ontología. <http://www.filosofia.org/filomat/df022.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_%20neoinstitucionalismo_como_escuela.pdf.
8. Ramírez Hernández, Fernando. *La política de Competencia y el Proceso de Regulación en México, 1993-1999*, p. 2. <http://www.eumed.net/libros/2007b/281/18.htm>.