

00821
76



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE ECONOMIA

INSTITUCIONES POLITICAS PARA UN DESEMPEÑO
PRODUCTIVO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA
UN ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA, UNA REALIDAD
MEXICANA Y UN ENTORNO GLOBAL

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

Q U E P R E S E N T A :

DOMINGO FAUSTINO HERNANDEZ ANGELES

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA



DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL GONZALES IBARRA

CIUDAD UNIVERSITARIA

AGOSTO 2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Instituciones políticas para un desempeño productivo de la administración pública.
Un enfoque neoinstitucionalista, una realidad mexicana y un entorno global

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

TESIS QUE PRESENTA:

DOMINGO FAUSTINO HERNÁNDEZ ANGELES

PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

TÍTULO DE LA TESIS:

**INSTITUCIONES POLÍTICAS PARA UN DESEMPEÑO
PRODUCTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Un Enfoque Neoinstitucionalista, una Realidad
Mexicana y un Entorno Global

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL GONZÁLEZ IBARRA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

AGOSTO DE 2003

**Instituciones políticas para un desempeño productivo de la administración pública.
Un enfoque neconstitucionalista, una realidad mexicana y un entorno global**

**A Feliciano Angeles, infatigable
y generosa obrera.**

Mi Madre.

**A Crescenciano Hernández
Cruz, soldado de la vida.**

Mi padre.

Eu mundo difficile, de vida intensa, felicidad a momenti, eu futuro
Incerto, e nostra picola vita, e nostro grande cuore. Ou pitami

MANU CHAU

Este trabajo es resultado de encuentros y desencuentros, de memoria compartida y esfuerzo colectivo. Me es imposible nombrar a todas las personas e instituciones que me han influido, estimulado y apoyado en lo humano, intelectual y profesional, pero aquí dejo constancia de gratitud escrita a aquellas las más sentidas, las más entrañables.

A Ana Luisa y Liliana, mis alegres y nobles hermanas; a la combativa familia de Olga, Catalina y Pablo (anarquista visceral); a Arturo, Fernando, Pedro, Albino, Rogelio y todo el escuadrón de Economía; al Cabo Laurencio, brillante mixteco; a Angeles, jefa y amiga; a Marina, por electrificar nuevamente mi alma y renovar mi esperanza. Agradezco también a la Unidad Educativa Ernesto Peralta Quintero, por los diez años de educación gratuita; al Cuerpo de Guardias Presidenciales, por las dosis de combatividad; a la Policía Bancaria e Industrial del Distrito Federal, por las clases de vida; a la Universidad Autónoma Metropolitana, por enseñarme de leyes; a El Colegio de México, por la oportunidad, la enseñanza y la beca, y, sobre todo, a la Universidad Nacional Autónoma de México; casa de estudios generosa, bastión intelectual crítico y escenario de hondos personajes e historias memorables.

Agradezco finalmente a José Ayala Espino, Miguel Angel Rivera Ríos, Clemente Ruiz Durán, Carlos Tello Macías, Miguel González Ibarra y Leonardo Lorneli Venegas, las observaciones y críticas hechas a la investigación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

	Pág.
AGRADECIMIENTOS	3
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I.	
NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO, POLÍTICA Y SUBDESARROLLO	10
1.1. La Teoría Neoinstitucionalista del Desempeño Económico y el Estado	11
1.1.1. Elementos teóricos básicos del neoinstitucionalismo económico.....	12
1.1.1.1. Instituciones, organismos y restricciones.....	13
1.1.1.2. Derechos de propiedad, contratos y acuerdos.....	16
1.1.1.3. Costos de transacción y producción económica.....	17
1.1.2. Papel del Estado en el desempeño económico.....	18
1.1.3. La administración pública en la perspectiva neoinstitucionalista.....	19
1.1.4. Otros enfoques modernos de la administración pública.....	21
1.1.4.1. Visión ortodoxa de la administración pública.....	22
1.1.4.2. Visión liberal de la administración pública.....	22
1.1.4.3. Visión empresarial de la administración pública.....	22
1.2. Crítica y límites de la Teoría Neoinstitucionalista en el Subdesarrollo	24
1.2.1. Implicaciones de legitimidad institucional.....	25
1.2.2. El factor político en la legitimidad institucional.....	27
1.2.3. El papel del Estado en el subdesarrollo.....	28
1.3. Instituciones y Organizaciones Políticas en el Desempeño Económico	32
1.3.1. Marco Conceptual.....	32
1.3.2. Sistema político, democracia y crecimiento económico.....	33
1.3.3. Sistema político y administración pública.....	37
Conclusiones.....	39
CAPÍTULO II.	
GLOBALIDAD, CAMBIO INSTITUCIONAL Y SECTOR PÚBLICO	40
2.1. Análisis Institucional de la Globalidad	41
2.1.1. Eficiencia, competitividad y productividad en el mercado global.....	41
2.1.2. Capital, transnacionales y tecnología.....	43
2.1.3. Comercio mundial y bloques.....	45
2.2. La integración latinoamericana y el cambio institucional	47
2.2.1. Competitividad económica.....	47
2.2.1. La Reforma del Estado y el crecimiento económico.....	54
2.2.3. Administración pública.....	57
Conclusiones.....	59
Anexo estadístico.....	60

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, ASPECTOS INSTITUCIONALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS.....	66
3.1. Estructura y Organización Formal de la Administración Pública.....	66
3.1.1. Enfoque institucional.....	67
3.1.2. Enfoque organizativo.....	68
3.1.3. Enfoque del tamaño de Estado.....	71
3.2. Estructura y evolución Informal de la Administración Pública, un enfoque político.....	75
3.2.1. Burocracia y administración pública.....	75
3.2.2. Eficacia de la estructura informal del sistema político en la administración pública.....	77
3.2.2.1. El Estado benefactor, 1940-1982.....	78
3.2.2.2. El Estado neoliberal, 1982-2000.....	79
3.2.3. Instituciones y legitimidad de la administración pública en México.....	81
Conclusiones.....	83
Anexo estadístico.....	84

CAPÍTULO IV.

POLÍTICA Y CAMBIO INSTITUCIONAL HACIA UN DESEMPEÑO PRODUCTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	88
4.1. Administración Pública, Desempeño Económico y Competencia Global.....	88
4.1.1. Naturaleza de la productividad en la administración pública.....	89
4.1.2. La productividad de la administración pública en el sector privado.....	90
4.1.2.1. Impacto en la productividad del sector privado.....	91
4.1.2.2. Impacto en la competitividad internacional del sector privado.....	92
4.1.3. Administración pública y crecimiento económico.....	92
4.2. Productividad de la Administración Pública Federal en México.....	93
4.2.1. Metodología y justificación.....	93
4.2.2. Análisis cuantitativo de la productividad.....	94
4.3. El Cambio Institucional en la Administración Pública.....	97
4.3.1. Las Instituciones del Tercer Tipo.....	97
4.3.2. El factor político y democrático en el cambio institucional.....	98
4.3.3. El cambio para el gobierno, burocracia y partidos políticos.....	99
4.3.4. Los incentivos a la burocracia en la experiencia internacional.....	101
4.3.5. Los incentivos a la burocracia en México. El servicio civil de carrera.....	103
Conclusiones.....	106
Anexo estadístico.....	107
CONCLUSIONES GENERALES.....	110
BIBLIOGRAFÍA.....	115

INTRODUCCIÓN

Lo real es lo racional, y lo racional es lo real.
G. W. FRIEDRICH HEGEL

En el siglo XX la teoría económica concentra sus esfuerzos en la tarea de convertirse en ciencia de análisis y pronóstico confiable. El trasfondo era llevar solución científica a los problemas económicos más relevantes de la sociedad mundial. El saldo al presente es más negativo que positivo: además de haberse gestado un disloque entre la teoría y los hechos, la teoría adolece de escasa credibilidad entre la sociedad en conjunto. La lección, parece ser, es que la economía se encuentra imposibilitada para generar supuestos y conclusiones en términos semejantes a los de las ciencias exactas. Si la física y la matemática han visto tambalear en forma recurrente sus teorías más acabadas, producto de los procesos lógicos más rigurosos, entonces la teoría económica debería ajustar sus conclusiones a las cuestiones más concretas que permite su método. La ciencia es falible, y esta verdad es algo más que una trivial evidencia para las ciencias sociales.

La globalidad, el sello de nuestro tiempo, vuelca más difícil hacer congruente la teoría a los hechos, pero más apremiante aun, si consideramos que en la economía los costos por soslayar tal precepto son enormes en términos sociales. Dos décadas de integración han arrojado mayor concentración y exclusión entre naciones, clase sociales y culturas. Esto no implica: primero, que la globalización sea negativa por sí misma, pero si que implica desventajas; y segundo, que parte de la teoría sea irrelevante, sino que se debe transformar para modelar de forma más adecuada nuestra realidad.

El desencanto por la ciencia económica y la poca credibilidad de sus políticas cobran mayor relevancia en el Tercer Mundo, donde la economía ha conocido sus más grandes fracasos, y donde la aplicación de modelos teóricos *clásicos* ha demostrado en los hechos nulos resultados para revertir el subdesarrollo. La experiencia latinoamericana muestra hasta que punto una modelación incorrecta puede afectar el desempeño económico y hasta donde es posible construir modelos fundados sobre demasiados supuestos: modelos contruidos sobre una cadena de silogismos lógicamente válidos, pero con escaso pronóstico y por tanto demasiado ajenos a lo que podría ser la verdad.

En la modelación del subdesarrollo debemos considerar tres problemas: volver funcional la teoría y sus modelos, particularizar la globalidad a un escenario concreto y generar desarrollo sostenible. Sobre estas premisas, esta investigación aborda una de las

líneas de investigación que mayor efervescencia y controversia genera actualmente, pero que al mismo tiempo se presenta como una llave importante para ubicar los cambios estructurales que requiere el Tercer Mundo. Esta es el desempeño de la administración pública y su impacto en los niveles de productividad de una economía. El tema en la literatura es bastante trillado y el contenido caería en el fastidio de no ser por la presencia de dos puntos relevantes que rara vez han sido tratados en forma integral, a saber: el papel de las instituciones informales y políticas en la productividad de la administración pública y los efectos de esta en la competitividad del sector privado internacionalmente. Adicionalmente se ha intentado hacer un esfuerzo importante para contextualizar el tema en el marco de la teoría económica, particularmente en el plano macro.

En este trabajo se argumenta que las organizaciones públicas y privadas, sus instituciones y su intercambio político y económico, juegan el papel central en el desempeño económico de las sociedades. El objetivo general se centra en clarificar el impacto de las instituciones políticas en el desempeño de la administración pública, utilizando parte de las herramientas analíticas del nuevo institucionalismo económico (NE), ponderando la importancia de los acuerdos políticos entre gobierno, burocracia y sector privado en la construcción de un marco institucional generador de incentivos productivos, reconociendo los límites impuestos por el subdesarrollo, la globalidad y la realidad del sistema político mexicano. En lo particular se busca establecer la validez del NE como herramienta teórica de análisis de la realidad del Tercer Mundo, examinar la globalidad económica y sus implicaciones para el Estado y su administración pública, identificar la forma en que los factores políticos del sistema mexicano han condicionado el desempeño de la administración pública y, finalmente, generar una propuesta de reforma institucional que mejore la productividad de la administración pública.

La interacción humana históricamente se ha visto envuelta en constantes luchas ideológicas referentes a los sistemas económicos y políticos, particularmente ha existido una tensión entre dos formas de concebir la estructura social, una confrontación entre lo público y lo privado, entre sociedad e individuo; hoy tales pugnas parecen haber sido estériles. El tiempo, y las amargas experiencias, han demostrado las carencias de ambas posiciones hasta el punto de reconocer que no es posible separar lo uno y lo otro. Por tal motivo este trabajo está encaminado a generar resultados objetivos, y en la medida de lo posible, despojado de estereotipos ideológicos, políticos y económicos, buscando apegarse a lo que emane de la evidencia teórica y empírica y reconociendo los límites de

la teoría para entender el comportamiento humano. Esta investigación, por lo demás, busca en todo momento vitalizar el diálogo plural e inteligente en torno a un cambio institucional que eleve la productividad de las instituciones y organismos de la administración pública y propicie una distribución equitativa de las ganancias, para enfrentar así, a la globalidad de la eficiencia y la competencia, pero también para transformar a un gobierno poco productivo y responder al reclamo de millones de mexicanos sumidos en el subdesarrollo.

El trabajo se estructura en cuatro capítulos, todos de igual importancia para el cumplimiento de los objetivos planteados por la investigación. En el primero de ellos se expone la teoría del NE como herramienta de análisis del desempeño económico del Tercer Mundo, así como sus límites para interpretar su realidad y transformar sus estructuras económicas y políticas. Este hecho debe interpretarse; primero, como un reconocimiento al NE por incorporar el papel de las instituciones y los factores políticos a la teoría económica y, segundo; como una crítica a la inconsistencia práctica de sus cimientos neoclásicos y al escaso cambio que propone a la estructura de los derechos económicos y políticos. Por tal motivo se hace énfasis en la poca legitimidad de las instituciones económicas y políticas del Tercer Mundo en el debate actual sobre el papel del Estado en la economía y sobre los alcances de la participación política en la creación de un nuevo pacto institucional; democrático en lo político, incluyente en lo social y productivo en lo económico.

El segundo capítulo radica en la interpretación de la globalidad, con los instrumentales del NE ya ajustados, de los procesos económicos, políticos y sociales. En la primera sección se analiza de una forma general las leyes internas que configuran la globalidad, así como el desarrollo de los flujos de comercio y capitales. Posteriormente se toca de fondo el problema de los efectos ambiguos que ha tenido la integración latinoamericana para sus países, así como el asunto, este si no ambiguo, de creciente concentración, exclusión y pobreza para los habitantes de la región. Es importante hacer notar que los problemas económico y político se tratan de forma integral, lo que nos permite mejor comprender la evolución del Estado y el mercado, y por tanto, de la estructura de las sociedades en el mundo.

Una vez expuesto el contexto teórico, en el primer capítulo, y el marco de nuestra realidad, en el segundo, se da paso al análisis de la administración pública mexicana a través de sus instituciones formales e informales. En el análisis formal de la

administración pública se presentan las implicaciones económicas y políticas de las disposiciones constitucionales, la estructura orgánica del sector público y un estudio cuantitativo del Estado (ingresos, gastos, estructura del gasto). En el análisis informal se ponderan las implicaciones de los usos y costumbres del sistema político mexicano en la evolución, estructura y eficacia de la administración pública. A continuación se hacen observaciones sobre los niveles de legitimidad de las instituciones formales e informales que privan en la economía y sector público mexicanos y sus implicaciones para el Estado de Derecho en lo político y lo económico.

El cuarto capítulo muestra la relación existente entre productividad de la administración pública, productividad del sector privado y competitividad de éste en los mercados internacionales. Aquí se presenta la evolución de la productividad de la administración pública bajo un enfoque cuantitativo y su respectiva interpretación cualitativa. Finalmente se especifican las instituciones, que según esta investigación, resultan ser las más apropiadas para reconfigurar las estructuras de la administración pública. Para dar mayor fuerza a los argumentos sobre la conveniencia de la naturaleza de las nuevas instituciones, se expone la experiencia internacional en la generación de incentivos productivos para la administración pública y la distribución de los beneficios, así como los resultados de los esfuerzos hechos en la materia en México.

CAPÍTULO I

NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO, POLÍTICA Y SUBDESARROLLO

El conocimiento científico es el saber más fidedigno y útil que posee el ser humano.
B. MAGEE

Entender el desempeño de la administración pública bajo una óptica institucionalista, donde las instituciones determinan y expresan al mismo tiempo la estructura económica y política, implica elegir un marco teórico de análisis en el cual se desarrollen los argumentos y se restrinjan los mecanismos de análisis. Existe hoy un debate entre dos formas de mejor acercarse al entendimiento de los problemas que envuelven lo público. Por un lado están quienes privilegian los aspectos del análisis de las políticas desde una perspectiva técnico cuantitativa, y por el otro, aquellos que se preocupan más por la orientación participativa y democrática en la hechura de las políticas y sus procesos decisorios.¹ Es en esta segunda corriente donde el cuerpo teórico de esta investigación se inscribe, donde mejor encuentra los caminos que bajo su método conducen a transformar el sector público y la competitividad de la economía. Esto no implica que la investigación no deba contener un sólido sustento estadístico y econométrico, sino que profundiza en problemas de difícil modelación cuantitativa, pero de crucial importancia para entender el desarrollo económico y la competitividad de la economía.

En la primer parte de este capítulo se expone la teoría del nuevo institucionalismo económico (NE) sobre el Estado y la administración pública en el desarrollo económico. Asimismo se presenta un breve repaso de otras corrientes de análisis de la administración pública que en los últimos años han tomado fuerza como herramientas de análisis. En la segunda parte se señalan los límites del NE para modelar el subdesarrollo y la importancia de los factores políticos y de legitimidad para la efectividad de las instituciones y las políticas encaminadas a mejorar la productividad de la administración pública y la economía. En la última parte se aborda de forma más extensa el papel que las instituciones y organismos políticos han desempeñado en la evolución económica de las sociedades, así como la factibilidad y ventaja de construir programas y modelos interdisciplinarios que tengan por objeto promover el desarrollo económico.

¹ Cabrero Mendoza, Enrique "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la *policy science* en contextos cultural y políticamente diferentes" *Gestión y Política Pública* CIDE (México, D.F.), vol. IX: ene-jun de 2000, núm. 2, p. 193.

1.1. La Teoría Neoinstitucionalista del Desempeño Económico y el Estado

Las instituciones son la clave para entender la interrelación entre política y economía, y las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico, el estancamiento o la declinación.

DOUGLAS C. NORTH

La economía pública cobra especial importancia en el análisis del Estado y el mercado hasta la segunda mitad del siglo XX, cuando se hace evidente el fracaso de los programas encaminados a abatir el subdesarrollo en la mayor parte del mundo, producto, por un lado, de un sistema capitalista propenso a la concentración del ingreso y a crisis recurrentes, y por otro, de economías socialistas con poca libertad económica y política. Su importancia en el análisis económico se da, entonces, por valorar las ventajas de un Estado regulador y las de un mercado en el desarrollo bajo ciertas restricciones.

La economía pública como cuerpo teórico se constituyó sobre la base de tres corrientes de pensamiento que toman una posición particular respecto al papel del Estado en el mercado: la economía del bienestar, la elección pública y las finanzas públicas¹. Las primeras dos corrientes han sostenido un enfrentamiento constante en torno a si el mercado o el Estado es el mecanismo más efectivo para promover el crecimiento económico y el desarrollo social. La economía del bienestar declara en forma explícita que el mercado por sí sólo no puede generar desarrollo y que el Estado cumple una función importante al atenuar las deficiencias del mercado en la asignación de los recursos y la distribución de la riqueza. Por su parte, la teoría de la elección pública pone énfasis en el efecto nocivo que la intervención del Estado causa en el funcionamiento del mercado. Las finanzas públicas, al margen de la controversia, centran su atención en el uso eficiente del gasto y la optimización de los ingresos.

A la sombra del debate en la incipiente economía pública, se desarrolló una corriente de pensamiento que daba especial importancia al papel de las instituciones en el desempeño económico. Al retomar las ideas desarrolladas en torno a las instituciones por Thorstein Veblen y John Commons a principios de siglo², tomó el nombre de Nuevo Institucionalismo Económico (NE). En sus inicios la teoría fue apenas valorada en los círculos académicos, y fue hasta con los trabajos desarrollados por Douglas

¹ Ayala Espino, José. *Mercedes: elección pública e instituciones. Una revisión de la teoría moderna del Estado*. Miguel Ángel Porrúa USAM, México, 1996 (c. 1996) p. 63 (Las Ciencias Sociales).

² Hodgson, Geoffrey M. "Special Issue on Veblenian/Evolutionary Economics". *Cambridge Journal of Economic* (Cambridge, R.U.), vol. 22, julio de 1998, núm. 4, pp. 397-401.

C. North, en la década de los ochenta, cuando el NE queda formalmente constituido en un cuerpo teórico de análisis para explicar la desigual evolución del crecimiento económico (divergencia) y la conducta de los agentes económicos en su relación con el Estado.

La teoría del NE se hace notable cuando muchas de sus aportaciones y campos de estudio, como la información asimétrica (o imperfecta), las instituciones informales, los incentivos, la incertidumbre, los perfiles psicológicos y sociales, entre otros, logran dar respuesta o entender mejor la naturaleza de problemas económicos difíciles de responder con la teoría económica convencional, llámese neoclásica, keynesiana o marxismo, por mencionar sólo las más relevantes.

1.1.1. Elementos teóricos básicos del neoinstitucionalismo económico

El NE es una teoría que estudia la interacción del mercado, Estado y agentes económicos desde una perspectiva institucionalista. El fundamento básico de la teoría es la forma en que las instituciones políticas y económicas afectan el desempeño económico mediante un sistema de incentivos que se refleja en los costos del intercambio económico⁴. Mantiene una posición intermedia en las críticas al mercado y al Estado, pero hace énfasis en la importancia de este último para elevar los niveles de eficiencia del mercado y promover el crecimiento económico. Asimismo, reconoce la importancia de las instituciones al regular el comportamiento de los individuos y limitar sus acciones egoístas. Una peculiaridad importante del NE, es la importancia que adscribe al rol de las ideas e ideologías en el desempeño económico y su estrecha relación con otras ciencias sociales.⁵

El marco analítico deriva de la teoría neoclásica, aunque más adelante se consideran sus limitantes para realizar el análisis correcto de la administración pública mexicana. Por el momento se expone el marco analítico del NE, que "conserva el supuesto básico de la escasez y por lo tanto de la competencia, así como los instrumentos analíticos de la teoría microeconómica. Lo que modifica es el supuesto de la racionalidad, lo que añade es la dimensión del tiempo."⁶ Con esto el NE pretende convertirse en una herramienta de análisis real del desempeño histórico económico.

⁴ North C. Douglas "El desempeño económico a lo largo del tiempo" *El trimestre Económico* FCE (México, D.F.), vol. LXI (4) octubre-diciembre de 1994, núm. 244, p. 568.

⁵ Harris, John et al. *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge, Londres, 1995, t. 1995, p. 1.

⁶ North C., Douglas. 1994. *Op. Cit.*, p. 568.

1.1.1.1. Instituciones, organismos y restricciones

Respecto a los conceptos que maneja el NE, resulta importante hacer la aclaración que no tienen el mismo significado que el que revisten tradicionalmente en la ciencia jurídica y el plano político. En lengua castellana el término institución alude a la figura de un organismo o asociación. Sin embargo, en las categorías que el NE incorpora a su cuerpo teórico, el término alude a otro concepto. Así, las instituciones vienen siendo un conjunto de "limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana"⁷ y en función de su naturaleza y fines particulares, determinan un sistema de incentivos y restricciones (reglas del juego) para la interacción de una sociedad en todos sus aspectos. Las instituciones, al limitar la conducta de los actores económicos (organismos), reducen al mínimo la incertidumbre producto de un vacío institucional.

Cuando se habla de organismos, se evocan organizaciones de individuos que enlazados por alguna identidad común buscan el cumplimiento de ciertos objetivos. Los organismos son de carácter político (agrupaciones políticas, administraciones públicas), económico (empresas, sindicatos) y social (asociaciones civiles, iglesias), y en su conjunto, reflejan casi todos los aspectos de una sociedad.⁸ Los organismos generan el marco institucional que rige su relación social y su intercambio económico, y de esta interacción constante con las instituciones y el cambio en sus necesidades, promueven el cambio institucional necesario para una sociedad en movimiento, en constante dinámica, máxime si trasladamos la teoría a los hechos que marca la globalidad.

En este sentido, Estado, gobierno y administración pública no son instituciones, sino organismos, actores del juego. El Estado se refiere a un conjunto de instituciones y de personas que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado. Aún cuando las formas de Estado y de gobierno hacen referencia común al poder político, a su ejercicio y a su organización, el vocablo gobierno es mucho más restringido, comprende solamente la organización específica de los poderes constituidos al servicio del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (cuerpos políticos).⁹

En virtud de que esta investigación aborda el estudio del NE poniendo énfasis en los aspectos políticos, es necesario aclarar lo que se entiende por política. Política es un concepto que indica una relación de mando, por un lado, y de subordinación, por el otro;

⁷ North C. Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Text de Agustín Barcená, FCE, México, 1993 (c. 1990) p. 13 (Economía Contemporánea).

⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁹ Sánchez Brinjas, Enrique, *Derecho constitucional*, Prof. de Ignacio Burgos Oñuella, 4^a ed. Porrúa, México, 1999, (c. 1999) p. 287.

de responsabilidad, de legitimación y legalidad; de dirección y de ejecución; es la arena en la cual se forman los acuerdos políticos fundamentales, las decisiones públicas, donde se configura el presupuesto público y se generan las políticas públicas¹¹.

Los individuos, constituidos en organizaciones que persiguen una acción colectiva común (política y económica), son limitados por las instituciones respecto a su comportamiento con otros organismos y en la forma en que pueden lograr sus fines. Este punto resulta fundamental en cuanto a la convivencia social se refiere, puesto que los individuos están obligados a respetar los acuerdos, los contratos y los derechos de propiedad, situación que resta incertidumbre y genera incentivos para el intercambio social. Al mejorar la convivencia social, las instituciones también impactan en forma importante el desempeño económico, eliminando costos producto de la incertidumbre y de enfrentamientos políticos estériles por falta de marcos regulatorios adecuados. De esta manera el NE reconoce la necesidad de la estabilidad social y el consenso político para operar eficientemente el intercambio económico.

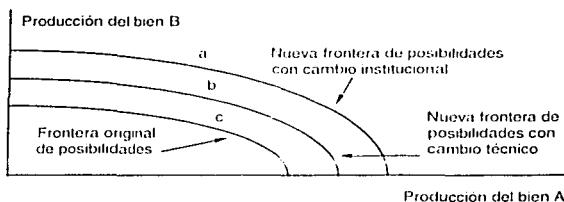
La teoría del NE le da especial importancia a las instituciones por su poder para elevar la producción en el mediano y largo plazo, de la misma forma que la teoría económica tradicional entiende la importancia de la incorporación de cambios técnicos para el aumento de la producción. El esquema 1.1, indica como un cambio tecnológico, es decir, un incremento de la productividad, aumenta la producción de los bienes A y B manteniéndose constante la cantidad de factores empleados, representado en el esquema como un desplazamiento de la frontera de "c" a "b". En forma análoga, una reducción de los costos de transacción, producto de reformas institucionales, representa una mayor productividad de los factores que elevan la producción de A y B sin incrementar su consumo, produciéndose un nuevo desplazamiento de "b" a "a". Utilizando la notación del cálculo, el producto se incrementa por el cambio institucional:

$$\frac{\delta Y_1}{\delta I_1} \cdot \frac{\delta Y_2}{\delta I_2} > 0 \quad \text{es decir, el producto es mayor con el cambio institucional}$$

Las instituciones como fuente de incentivos, restricciones y costos de transacción, son, por tanto, cruciales para determinar la productividad de la economía.

¹¹ Ayala Espino, José, *La economía del Sector Público Mexicano*, UNAM, México, 1999, (c 1999) p. 24.

Esquema 1.1. Cambio en la producción por una mejora institucional



Desde una perspectiva legal, existen dos tipos de instituciones: las formales e informales.¹¹ Las primeras encuentran su sustento en las leyes y reglamentos que emanan de una constitución, producto del pacto de los actores de una sociedad -al menos en teoría- para darse reglas de convivencia. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones revisten carácter obligatorio y son hechas efectivas por un poder coercitivo depositado en el Estado. Las instituciones informales son reglas no escritas contenidas en los usos y costumbres, pero no por esto de menor importancia como mecanismos reguladores de comportamiento. Se derivan de las tradiciones propias de cada pueblo y con frecuencia resultan más importantes que las leyes escritas, principalmente en naciones con poca tradición de respeto a la ley o con marcada discriminación hacia ciertos sectores sociales. Sin embargo, al carecer de valdez legal, no resulta obligatorio su cumplimiento ante el Estado.

El carácter obligatorio que reviste el cumplimiento de las instituciones formales, hace de ellas el mecanismo principal de los organismos por mejorar el desempeño económico mediante un cambio institucional, tendiente a mejorar la productividad y la distribución de la riqueza. En el terreno económico real esto representa:

- ┆ Garantía de respeto a los derechos de propiedad y cumplimiento de contratos.
- ┆ Difusión y abaratamiento de la información.
- ┆ Organismos reguladores de controversias comerciales y de tipo jurídico.
- ┆ Órganos de discusión y consenso político entre los sectores de la sociedad.
- ┆ Desempeño eficiente de la Administración Pública.

¹¹ Ayala Espino, José (1996) *Op. Cit.*, p. 323

Los últimos dos puntos escapan a lo que tradicionalmente el NE enuncia como determinante en un buen desempeño económico, pero adquieren igual relevancia dado su impacto en la economía al eliminar costos importantes y generar acuerdos.

1.1.1.2. Derechos de propiedad, contratos y acuerdos

Los derechos de propiedad y los contratos son las restricciones e incentivos más importantes que regulan las instituciones por su impacto en la economía. Este trabajo postula la importancia de contar con instituciones que promuevan el intercambio político y la generación de acuerdos para mejorar el desempeño de la administración pública, y en esta lógica los acuerdos políticos estipulados en pactos institucionales (contratos) y reglas claramente enunciadas, recogen la idea de la función de los contratos y derechos de propiedad en el plano económico.

Las construcciones teóricas sobre economía; desde los trabajos fisiócratas al liberalismo de Smith, desde la crítica marxista al capital hasta la síntesis neoclásica; se han definido de forma clara en torno a como debería ser la propiedad de los factores productivos. El epílogo de tal discusión es que los derechos de propiedad deben existir pero bajos las limitaciones propias que impone el desarrollo colectivo de una sociedad.

La estructura de los derechos de propiedad determina el desempeño económico así como la forma en que se da el reparto de las ganancias producto del intercambio económico, cualquier política económica que busque transformar la estructura económica y social debe tocar el punto de la asignación de los factores productivos. Tal como indica la siguiente función:

$$\text{Desempeño económico} = f(\text{derechos de propiedad})$$

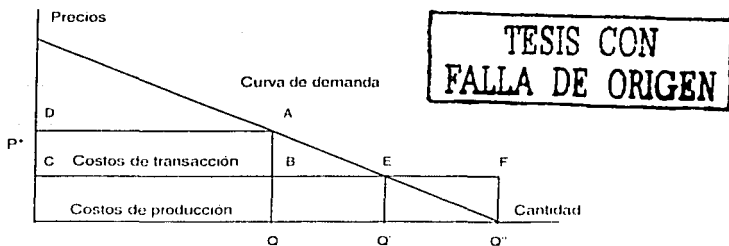
En forma instantánea se advierte que la variable independiente resulta de muy difícil cuantificación numérica. Ergo, significa que los teoremas de la teoría neoinstitucionalista no son del todo comprobables. Aspecto que no resta validez a sus postulados, si consideramos el desarrollo y las implicaciones de otros campos conocimiento como el derecho y la física teórica. Sin embargo, esta situación sí limita un estudio del nivel en que las instituciones determinan los costos de la economía en términos monetarios.

Este impedimento es relativamente superado por el NE al poner a prueba sus supuestos en el desempeño económico histórico. Es decir, los postulados de la teoría recobran legitimidad al explicar de manera convincente y lógica la evolución económica histórica de las naciones.

1.1.1.3. Costos de transacción y producción económica

La diferencia entre tener o no tener instituciones productivas, se refleja en los costos de operación de la economía y en la eficiencia de los mercados. Los costos en que se incurre en la administración del sistema económico son denominados costos de transacción.¹² Entre los más comunes se identifican los de información, de contratación, de negociación y políticos. Este trabajo precisamente hace énfasis en los costos políticos que impactan la economía y la administración pública. Particularmente analiza las implicaciones de un vacío institucional en el sistema político que incentive al partido político en el poder y a la burocracia a operar una administración pública productiva. Otro elemento de gran peso en los costos de transacción es la información asimétrica, que basa su teoría en microfundamentos de competencia imperfecta¹³ que reducen los beneficios producto de un intercambio económico equitativo eficiente. En suma, los costos de transacción implican imperfecciones de mercado que sólo es posible corregir mediante la intervención institucional del Estado (regulación o desregulación). El Esquema 1.2. indica que los precios de los bienes se componen de costos de transacción y de producción, cuando se produce una reforma institucional positiva, disminuyen los costos de transacción y por tanto los precios. Esto implica que la producción se mantiene constante, pero a un menor coste, o que la producción aumenta según la demanda a la que se enfrente la empresa.

Esquema 1.2. Costos de producción y de transacción



¹² El término fue utilizado inicialmente por Veblen, en 1904. Hodgson, G. "Special Issue on Veblenian Evolutionary Economics", Cambridge Journal of Economic (Cambridge, R U.), vol. 22 julio de 1998, núm. 4, p. 397.

¹³ Perrotti, Ignacio. "La economía de la información asimétrica: microfundamentos de competencia imperfecta". *Aportes*, BUAP (Puebla, Méx.), Año VII, enero-abril de 2002, núm. 19, pp. 59-67.

Un componente importante de los costos de transacción es el que surge de la relación del sector privado con la administración pública, por tanto, una reforma institucional que incremente la productividad de la administración pública, es decir, reduzca su costo, también se refleja en una reducción de los costos de transacción de la empresa, ya sea por una disminución de impuestos, de costos de ventanilla, entre otros.

1.1.2. Papel del Estado en el desempeño económico

La óptica del NE sobre el Estado coincide en lo general con las últimas tendencias mundiales que lo colocan en medio de las posiciones intervencionista y neoliberal. El Estado cumple la función de distribuir la riqueza, asignar recursos, estabilizar la economía, promover el crecimiento y garantizar el cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos e instituciones¹⁴. Lo relevante de la visión del NE radica en que confiere importantes implicaciones económicas a la actuación del Estado en el terreno político-institucional, pero evita caer en la rigidez de una teoría formal de mercado político, como la construida por la escuela de la elección pública. En el plano político el NE indica que el Estado, en interacción con la sociedad, genera (o debería generar) las instituciones que regulan la vida social, económica y política. Particularmente se busca que el Estado promueva la participación democrática de las personas en la generación de las instituciones y se garantice un conjunto de derechos, económicos, políticos y sociales. El Estado, al hacer valer aquellas instituciones, juega un papel fundamental en la estructura y evolución de las economías nacionales y de las relaciones que resultan de ellas. Otro aspecto que hace trascender al NE, es que centra parte importante de su análisis en investigar las causas que impiden que el Estado cumpla efectivamente con sus funciones. Un marco institucional estático y excluyente, organizaciones al margen de la ley, derechos de propiedad ambiguos y concentración de las ganancias, son los tópicos centrales que maneja el NE para explicar el subdesarrollo y el pobre desempeño económico.

Aspecto sobresaliente de la visión del NE sobre el Estado, es el reconocimiento de la forma en que las ideas, las ideologías, los mitos, los dogmas y los prejuicios importan en el cambio social y económico, lo que rompe con el supuesto de racionalidad subyacente en la teoría económica acerca del comportamiento de los individuos.¹⁵ Lo

¹⁴ Musgrave, R y Peggy Musgrave. *Hacienda Pública: Teoría y Aplicada*. McGraw-Hill, México, 1992, (c 1976) p.

¹⁵ North C., Douglas. 1994. *Op. Cit.* p. 572

substantial de este enunciado, es que los individuos no necesariamente actúan razonablemente en sus decisiones económicas, y que aun cuando se corrigiesen los problemas de información asimétrica e incertidumbre, no se podría desprender, razonablemente, que el individuo actuará razonablemente. Sin embargo, si es posible afirmar que el grueso de los agentes actuará razonablemente. Esto nos lleva a dos implicaciones cruciales para el actuar del Estado: la primera, la obligación de éste de generar instituciones que minimicen la incertidumbre y suministren información correcta a los individuos y organismos para la toma de sus decisiones. La segunda, que se deben de tomar en consideración los aspectos culturales, psicológicos y sociales, propios de cada país, para construir instituciones y modelar los comportamientos. Pero entonces, aun entonces, siempre habrá pautas que escapen los supuestos de racionalidad y perfección de los modelos.

El que el NE haga énfasis en que el marco institucional deba nacer del consenso de los individuos respecto a la forma en que debe darse la participación política, el intercambio económico, la propiedad de los factores productivos y la convivencia social, se explica porque las instituciones así generadas, pueden actuar más efectivamente en la reducción de la incertidumbre y en la provisión equitativa de información. Este aspecto de la información es muy importante para los niveles de eficiencia del mercado y de las instituciones políticas. En el plano económico disminuyen los costos de transacción al reducirse los errores en la toma de decisiones y coadyuvar al cumplimiento del principio de distribución de las ganancias, mediante la provisión de información gratuita a sectores de población que de otra forma no tendrían acceso a ella. Los procesos de participación política, por su parte, resultan altamente beneficiados con un flujo de información constante para los votantes y los gobernantes (administración pública), debido a que los primeros pueden tomar una decisión mejor informada para elegir a sus gobernantes, y los segundos estar mejor enterados de la opinión de los votantes de su desempeño y calcular de esta forma sus expectativas.

Como se ha comentado al inicio de la exposición de la teoría del NE, esta se caracteriza por perseguir el reflejar lo mejor posible la dinámica del desempeño económico. Esto implica que el marco institucional que regula la vida en sociedad deberá estar en continua transformación para ir respondiendo a las necesidades que se presentan y lidiar con los nuevos problemas. Esto resulta de una vigencia importante al

considerar que la dinámica de hoy, se enmarca en un proceso de globalización, que en lo concerniente al problema de información, genera un ambiente de total incertidumbre.

1.1.3. La administración pública en la perspectiva neoinstitucionalista

Los costos de transacción que implica la administración pública se incrementan en forma importante por los problemas de incertidumbre institucional, información asimétrica y falta de incentivos para un desempeño productivo de los burócratas. La perspectiva del NE de la administración pública asume una burocracia individualista maximizadora de su función de utilidad, una racionalidad limitada de los individuos y un comportamiento oportunista de algunos individuos.¹⁰ Estos elementos deben considerarse seriamente para construir las bases de la modernización administrativa sobre programas realistas y asequibles a los operadores de la administración pública (gobierno y burocracia principalmente).

La teoría del nuevo institucionalismo económico distingue a los mercados económico y político como fundamentales en el desempeño económico. Si bien ambos son característicamente imperfectos, es el político el que encarna más dificultades para ser comprendido y regulado a objeto de influir positivamente en la economía. Dadas las características de nuestro país, es en el mercado político donde pueden generarse los acuerdos institucionales necesarios para modernizar la administración pública sobre la base de un incremento de la productividad burocrática, eficiencia en la prestación de los servicios públicos y mayor legitimidad de los acuerdos e instituciones.

Nuevos arreglos institucionales que transformen la estructura del sector público, información transparente y rendición de cuentas, son los mecanismos para hacer valer los nuevos contratos producto del cambio institucional. Una de las acciones concretas que se desprenden del NE, es la creación del servicio civil de carrera, que elevaría la calidad profesional, la imputabilidad y el compromiso con los acuerdos de los funcionarios públicos. La profesionalización de la burocracia es un buen ejemplo de cómo un arreglo institucional con un sistema de incentivos adecuados puede elevar el desempeño de los involucrados al sentir estos recompensado su trabajo. La desregulación administrativa retoma la idea de los costos de transacción para explicar el porque una economía no puede desempeñarse eficientemente bajo un entorno de excesiva regulación. Asimismo,

¹⁰ Molezuma Barragan, Esteban y Andres Roemer. *Por un gobierno con resultados*, Academia Metropolitana-Centro de Estrategia y Desarrollo Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística ECE, Mexico, 1999, (c) 1999, p. 29 (Sección de Obras de Administración Pública)

el supuesto de la información asimétrica justifica una reforma institucional que obligue a la rendición de cuentas y garantice el acceso a la información.

La visión del NE de la administración pública debe replantearse en función de las necesidades propias de cada nación, y en este sentido, algunos de sus supuestos deben ajustarse, e incluso descartarse por completo, en función de una realidad propia. Las implicaciones de este punto son de especial importancia para la realidad del Tercer Mundo, tal como se expone en la sección segunda de este capítulo.

1.1.4. Otros enfoques modernos de la administración pública

Con el desarrollo de la teoría neoinstitucionalista, dentro de la economía pública se fueron desarrollando otras visiones de la administración pública, que matices más, matices menos, se inscriben dentro de una corriente de pensamiento que pugna por el elevar desempeño eficiente de la administración pública. En la actualidad el debate sobre la forma más adecuada para llegar el mismo objetivo es bastante rispido en términos de metodología y herramientas teóricas.¹⁷ Pero de la confrontación y la discusión, del desorden teórico, de las diversas corrientes y posiciones políticas, deben surgir nuevas ideas y conclusiones prácticas. La visión neoinstitucionalista, a fin de cuentas, es un híbrido de diferentes ciencias y corrientes de pensamiento, un marco interdisciplinario que busca soluciones realistas a los problemas de nuestro tiempo. Se considera oportuno, entonces, presentar tres visiones de la administración pública que animan el debate sobre la mejor forma de elevar la productividad –y por tanto de recobrar legitimidad- de la administración pública¹⁸.

1.1.4.1. Visión ortodoxa de la administración pública

El pensamiento ortodoxo, heredero de Weber, ha evolucionado en el sentido de prescribir reformas que apuntan a la consolidación de una administración pública actuante, basada en la expansión efectiva del Estado y en la construcción de instituciones fuertes (*institution building*) para realmente presentar respuestas a los desafíos sociales y al mundo que marca la globalización. Desde un punto de vista organizacional, se centra en

¹⁷ Una buena lectura sobre el tema en Bozeman, Barry (coord.) *La gestión pública, su situación actual*. Trad. de Mónica Utrilla de Neta. I C E, México, 1998. (e 1993) 517 pp. (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno)

¹⁸ Sobre la base de un documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. (Falcão Martins, Humberto) *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración*. Brasíl, 1996 p. 13

el aumento de la productividad del ejecutivo federal, haciendo énfasis en la aplicación de tecnologías administrativas para el mejoramiento de la gestión pública. Esta visión tiene la desventaja de presentar una estructura institucional y del poder político bastante rígida, de muy difícil aplicación al Tercer Mundo, donde lo que se necesita son reformas institucionales y democratizar el poder para enfrentar los retos de flexibilidad que exige la globalidad.

1.1.4.2. Visión liberal de la administración pública

Esta perspectiva se contrapone a la visión ortodoxa en el sentido de que propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado. Sus argumentos giran en torno al supuesto de que una mínima intervención del Estado en la economía es lo mejor para el desempeño económico. En lo económico se sustenta en las escuelas neoclásica, de la elección pública y monetarista; y en lo político, en la filosofía liberal de la escuela austriaca. Entre sus teóricos más representativos destacan Milton Friedman, Friedrich Hayek, George Stigler, Gordon Tullock y James Buchanan¹⁹. La corriente neoliberal pone en práctica su programa a partir del desgaste de la teoría keynesiana, los excesos de la intervención estatal y las incongruencias de los llamados gobiernos socialistas. En la administración pública ha significado procesos de desregulación, descentralización, despolitización y tecnificación de las relaciones laborales. Sus programas se han aplicado en el mundo entero con resultados diversos, pero en la América Latina estos pueden catalogarse como negativos. En los últimos años se ha puesto en duda la validez de sus supuestos más importantes, particularmente los referentes a las "bondades" del libre mercado con mínima participación del Estado, la primacía del mercado (el mercado antes que las instituciones y el Estado) y la minimización de los factores políticos e institucionales en el desempeño económico²⁰. En la realidad del subdesarrollo el programa neoliberal ha resultado un nuevo agravio para millones de latinoamericanos. Su arrogancia de presentar al libre mercado y la despolitización de la economía como el único camino hacia el desarrollo, ha alimentado movimientos de protesta creciente en todo el mundo; su estructura institucional monolítica no genera incentivos ni derechos para los excluidos de siempre, ajenos a ese arreglo

¹⁹ Orchard, Lionel y Hugh Stretton "Public Choice" *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge, R.U.), vol. 21: Mayo de 1997, núm. 3, pp. 409-430

²⁰ Chang, Ha-Joon "Breaking the Mould: An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of Market and the State" *Social Policy and Development* United Nations Research Institute (Suiza), mayo de 2001, núm. 6, 27 pp. 3-13

institucional fraguado en un tiempo donde la desigualdad entre naciones y sociedades era institución.

1.1.4.3. Visión empresarial de la administración pública

El enfoque empresarial para el sector público se basa en el uso de técnicas originalmente empresariales, tales como la reingeniería y la calidad total para la gestión de las organizaciones públicas. Tuvo mucho impulso durante la administración de William Clinton en los Estados Unidos, constituyéndose en alternativa al modelo neoliberal de administración pública al proponer un Estado actuante y una administración pública activa basada en los criterios de eficiencia empresarial²¹. Al mismo tiempo critica y se contrapone al modelo burocrático ortodoxo por la introducción de técnicas netamente empresariales, como la competencia interna y externa y la despolitización de los acuerdos. Entre las principales críticas al modelo están que pierde de vista el carácter público y político de la administración pública y que sobreestima demasiado la filosofía empresarial como fuente de productividad, no reconociendo las circunstancias institucionales especiales que influyen en el éxito de una unidad micro.

²¹ Véase, Osborne, David y Ted Gaebler. *La reinención del gobierno*. Trad. de Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella. Paidós, España, 1997. (c 1992) 494 pp. (Estado y Sociedad)

1.2. Crítica y límites de la Teoría Neoinstitucionalista en el Subdesarrollo

Hay dos tipos de verdades: las de razón y las de hecho.

G. WILHELM LEIBNIZ

El satisfacer los supuestos de una teoría es fundamental para que el análisis que surja de su uso resulte válido. Al principio del capítulo se listaron los supuestos que el NE conserva de la teoría neoclásica, los que rompe y los que integra.²² Con las modificaciones teóricas que hace el NE, bien se puede explicar el desempeño económico del mundo desarrollado, pero no así el del Tercer Mundo. La razón es simple, existe una realidad institucional, económica y política muy diferente entre el mundo desarrollado y el Tercer Mundo.

La teoría del NE en las últimas dos décadas se ha ganado credibilidad por presentar explicaciones congruentes al desempeño económico de los individuos y sus organismos. Pero esto ha sido aprovechado hoy en día para presentar un cambio institucional homogéneo para todo el mundo. Particularmente me refiero al cambio institucional que promueven los organismos financieros multilaterales y los Estados Unidos, que haciendo una interpretación parcial del NE, hace a un lado las necesidades propias de cada nación.

Es claro que la debilidad más importante de las modernas teorías del Estado y en general de las *policy sciences*, surge cuando se utilizan para explicar realidades muy distintas a aquella que les dio su origen. La situación se agrava si consideramos que no existe un esfuerzo sistemático por modificar los modelos y encadenarlos a otras realidades, para darles, de esta forma, un mayor poder explicativo y una profundidad descriptiva y prospectiva.²³ La aplicación mecánica y simplista que se hace de modelos y esquemas de conocimiento derivados de hechos históricos diferentes,²⁴ desembocan inevitablemente en su fracaso práctico.

La figura de juego que utiliza el NE, al suponer un número de jugadores que participan con reglas establecidas de común acuerdo, se deshace al contacto con la realidad del subdesarrollo. En el Tercer Mundo difícilmente todos los organismos o individuos pueden jugar en un diseño institucional -formal e informal- de marcadas

²² Pag.

²³ Cabrero Mendoza, Enrique. *Op Cit.*, p. 192.

²⁴ Ballinas Valdes, Christopher. "La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana." *Foro Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XLII, julio-sept. de 2001, núm. 3, p. 531.

tendencias verticales, donde la exclusión ha sido la práctica común por muchos años: "no todos los jugadores tienen fichas, sólo algunos: los que han logrado históricamente insertarse en la red", y donde además existe "un gran jugador que concentra muchas más fichas que los demás (en beneficios de unos), por lo que casi todos se ajustan a él, mientras que él sólo lo hace marginalmente".²⁶

Bajo este contexto, las sociedades del Tercer Mundo, apenas integradas a la modernidad, sufren un grave déficit de modelos que expliquen su realidad, y estudios, que en su caso, ajusten la teoría del NE²⁷. Para esta investigación, muchas herramientas del NE resultan bastante rígidas para interpretar y resolver los problemas estructurales del Tercer Mundo, pues la realidad de este rebasa con mucho a un marco analítico concebido para unas circunstancias ajenas al subdesarrollo. De esta idea se parte a la necesidad de abordar algunas cuestiones propias del subdesarrollo, tales como:

- ┆ El factor de legitimidad institucional en la eficacia de las instituciones.
- ┆ El papel de la política en la generación de legitimidad institucional.
- ┆ La tarea estatal en economías con poco desarrollo más allá de la discusión fallas del mercado y fallas del Estado.

En las siguientes tres secciones se aborda más puntualmente estos argumentos.

1.2.1. Implicaciones de legitimidad institucional

Aspecto central que explica el poco respeto a la ley que priva en el subdesarrollo y que la teoría de NE no profundiza apropiadamente, es el referente a los bajos niveles de legitimidad de las instituciones. Particularmente la teoría no dice mucho respecto al hecho de que para que las instituciones puedan hacerse cumplir y moldear la actividad económica y política, ellas deben constituirse sobre una base mínima de pluralismo legal y legitimidad²⁸. Este problema explica en forma importante la poca efectividad de las instituciones tal como lo plantea el NE.

Las instituciones formales son válidas en la medida que el Estado las hace efectivas invocando su poder coercitivo, en tanto que las instituciones informales son válidas en la medida que la tradición las vuelve normas. Sin embargo, para una existencia

²⁶ Cabrero Mendoza, Enrique *Op. Cit.*, p. 196.

²⁷ North C., Douglass (1994) *Op. Cit.*, p. 581

²⁸ Von Benda-Beckmann, Franz "Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development". *Institute of Development Studies Bulletin* (Sussex, R.U.), vol. 32, enero de 2001, núm. 1, pp. 48.

prolongada y estable de ambas en la sociedad, es necesario que lleven implícito el consentimiento de los sectores sociales en general, es decir, que contengan un nivel básico de legitimidad. Ergo, el Estado de Derecho, que implica un respecto irrestricto a la ley, debe ser precedido por una participación democrática en la construcción de los marcos legales. Así como existe fuerte evidencia de que las instituciones han sido determinantes para la formación de la riqueza, el capital humano y la conformación del poder político en muchas naciones, también existe evidencia de que ellas mismas, al estar estructuradas en forma excluyente, reproducen a lo largo de los años la inequidad y perpetúan a algunas clases en el poder.²⁴

En esta investigación se entiende por legitimación una efectiva incorporación, como objetivos públicos y decisiones institucionales, las demandas producidas por los actores sociales.²⁵ La estabilidad social y la credibilidad política ciudadana surgen de una efectiva legitimación de las instituciones. Económicamente esto se presenta como un menor nivel de incertidumbre en las transacciones y el cumplimiento de los contratos, es decir, un decremento de los costos de transacción. Un grado aceptable de legitimidad también repercute en la calidad de la administración pública, pues en ella se desarrollan incentivos entre los representantes al tener la seguridad de que el gobierno hará cumplir un sistema de recompensas.

El grado en que se presenta el problema de legitimidad institucional está en función del nivel de desarrollo económico y social. Así, en las economías de primer mundo las instituciones se encaminan principalmente, en el plano económico, a la promoción del crecimiento y de una participación equitativa de los beneficios producto del intercambio económico; y en el plano político, a promover la participación democrática de los individuos en los asuntos de interés público. Pero por otro lado, la existencia en el Tercer Mundo de estructuras económicas y políticas dominadas por fuerte exclusión y polarización, hace que exista un fuerte déficit de legitimidad institucional que obliga a que las instituciones, a la par de cumplir con los objetivos propios de una economía en subdesarrollo, deban transformarse de modo que adquieran legitimidad. La base del cambio institucional, que norme la nueva relación entre individuos y organismos, debe ser producto de un pluralismo legal donde la gran mayoría de los sectores de la sociedad se

²⁴ Sokoloff, Kenneth L. y Stanley L. Engerman, "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World" *Economic Perspectives* (Minnesota, E.P.), vol. 14, verano de 2000, núm. 3, p. 223.

²⁵ Vilas, Carlos M. "El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno" *Uruo Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XLII, julio-septiembre de 2001, núm. 3, p. 46.

sientan representados. En la actualidad, los marcos institucionales que regulan la vida del Tercer Mundo, carecen de legitimidad pues durante un par de décadas no han producido mejora económica alguna en la población y por que la cosecha de los beneficios políticos ha sido realmente magra.

En México y América Latina los arreglos institucionales se han visto inefaces para cumplir sus objetivos, lo que sumado a los pobres resultados de los programas implementados recientemente en el sector público, ha llevado a la sociedad a perder confianza en sus instituciones.⁴⁰ La región no sólo necesita de simples reformas administrativas y de leyes secundarias, sino de amplias reformas institucionales sustentadas en bases sólidas de legitimación y consenso político que reconozcan la realidad de la globalidad económica, pero también nuestras necesidades más apremiantes.

1.2.2. El factor político en la legitimidad institucional

En las economías del Tercer Mundo, la exclusión de amplios sectores del poder político, que determina las instituciones formales, trae concatenados graves problemas de legitimidad y efectividad institucional. Las instituciones, al carecer de una base democrática en su creación, no le reportan ninguna obligación a los excluidos. En el Tercer Mundo, los niveles de ilegalidad son enormes, pero también los niveles de exclusión⁴¹. Tomemos el ejemplo Argentino, donde un plan económico con poco respaldo político y social e impuesto arbitrariamente, pronto se tradujo en un ambiente de inestabilidad social para desembocar finalmente en crisis económica. Algunos dirán que las causas de la debacle Argentina son meramente financieras (gasto y endeudamiento excesivos), pero la mayoría de las naciones subdesarrolladas tienen niveles de deuda per cápita similares, aunque en este caso los inversionistas extranjeros tienen confianza en que el contexto social y político es lo suficientemente estable para garantizar su ganancia. En los esfuerzos para corregir tal situación, la participación política juega un papel central.

El factor político en el Tercer Mundo reviste mayor importancia que en el mundo desarrollado. Esto es así porque en el subdesarrollo el cambio institucional requerido para incrementar la productividad de la economía y generar democracia aun no se ha dado. En

⁴⁰ Mestezuma Baragan, Esteban y Andrés Roemer, *Op. Cit.*, p. 18.

⁴¹ Una investigación original sobre como el marco institucional de un país subdesarrollado, al no reconocer el valor de los activos y la participación de los pobres, llevan a estos a crear sus propias instituciones informales (ilegales) en: De Soto, Hernando *El misterio del capital*, Planeta, México, 2001 (c 2000) 287 pp.

este sentido el intercambio político es imprescindible para generar los acuerdos institucionales que transformen a las sociedades desde sus estructuras. La configuración política actual, caracterizada por favorecer la corrupción y el posicionamiento de ciertas élites en el poder, no representa incentivos productivos para amplios sectores de la población.

La teoría del NE aplicada a la realidad del Tercer Mundo, debe considerar los factores políticos propios del subdesarrollo, pues estos desempeñan un papel muy importante en los procesos económicos y sociales de largo plazo. De hecho, en la construcción de un marco institucional legítimo y productivo, se reconoce un sistema de derechos (obligaciones) políticos y económicos para todos los individuos. De la misma forma, resulta ingenuo llevar a cabo un análisis de política sin partir de una caracterización del tipo de régimen político, derivando de ahí el tipo de conceptos y métodos que son de mayor utilidad⁴². Se busca pues, partir de un entendimiento profundo de las estructura económica y política vigentes, caminar después hacia la construcción de instituciones incluyentes, que impliquen incentivos productivos y promuevan su cumplimiento, para de esta forma, finalmente, construir un verdadero Estado de Derecho.

1.2.3. El papel del Estado en el subdesarrollo

En el siglo XX, el siglo de las ideologías y de las guerras mundiales (no casualmente), presenciamos como el Estado se convertía en el centro de la sociedad, y como, en un par de décadas, se la condenaba al ostracismo y se renegaba de sus facetas que en otro tiempo fueran dogma. Hoy, por fin, parece que finalmente se empieza a generar una posición intermedia, más bien de pocos prejuicios, respecto al papel que el Estado juega en el desarrollo económico⁴³. Sin duda las implicaciones del nivel de intervención del Estado en la economía son importantes para cualquier sistema, pero estas adquieren mayor relevancia en el Tercer Mundo, donde el imperativo del desarrollo se ha vuelto lo verdaderamente esencial para la sociedad.

En la primer parte del proceso, cuando se suponía que la planificación estatal debía ser el centro de la economía, la teoría keynesiana presentó sustento teórico a la

⁴² North C., Douglas. 1993. *Op Cit*, p. 197.

⁴³ Véase Emmerij, Louis. "Favores y práctica del desarrollo, ensayo introductorio y conclusiones de políticas" en: Emmerij, Louis y José Naines del Arco (eds) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, Washington, 1998. (c1998) pp. 3-40.

política económica de los países capitalistas, y una suerte de marxismo al bloque de los llamados países socialistas. En la segunda etapa, donde la libertad de mercado y un Estado reducido se convirtió en premisa, fueron las teorías neoclásica, monetarista y de la elección pública, quienes prestaron sus servicios de "legitimidad económica" a los nuevos programas. Ahora, con la evidencia reciente, nuevamente la teoría económica se apresta a explicar fehacientemente los hechos... sólo sucede en la economía.

Después de una experiencia significativa de programa neoliberal, muchos investigadores, gobernantes y organismos internacionales, conceden que parte importante de sus premisas deben ajustarse, o incluso desecharse¹⁴. De hecho, los últimos Premios Nobel constituyen un espaldarazo a la crítica en contra de los cimientos teóricos de la política económica neoliberal¹⁵, pero que en su momento, también se vio ampliamente beneficiada por la academia. Lo importante del asunto, es que se empiezan a desmitificar los alcances del mercado y del Estado. Robert Wade dice que "en condiciones de rendimientos crecientes a escala y mercados mundiales imperfectos, el desarrollo de un país puede ser más rápido si limita hasta cierto punto su comercio", y Krugman refuerza al expresar que "el nuevo pensamiento acerca del comercio (...) pone en claro una cosa: no nos sirve ya el modelo teórico idealizado en el que se basa el argumento clásico a favor del libre comercio. El mundo es más complejo, y no hay duda de que las complejidades abren, en principio, la posibilidad de un comercio activista o una política industrial exitosos"¹⁶. Teorías aparentemente distantes, como el viejo institucionalismo y el estructuralismo latinoamericano, coincidieron en la importancia del Estado como principal impulsor del desarrollo vía la creación de instituciones y organismos que sirvan como detonantes de áreas estratégicas¹⁷. Pero más allá de estas teorías, "superadas" ya para muchos, la nueva evidencia indica que el espectacular éxito obtenido por los "tigres asiáticos" en su desarrollo, no es resultado directo de su política de libre mercado¹⁸, sino producto de una intervención discreta, pero efectiva, del Estado

¹⁴ Véase Williamson, "padre espiritual del consenso de Washington", en: Emmerij, Louis y José Núñez del Arco (comps.) *Op Cit.*, pp. 51-86.

¹⁵ Stieglitz, Sen, Akerlot, Kahneman, entre los más recientes.

¹⁶ Wade, Robert. *El mercado dirigido*. Trad. de Mónica Utrilla de Neira. FCE, México, 1999. (c1990) p. 47. (*Economía Contemporánea*)

¹⁷ Harris, John *et al.* *Op Cit.*, p. 5

¹⁸ Como señalan Balassa, Buchanan y Lal, citados por Wade. *Op Cit.*, Cap. 1) y en general los organismos financieros internacionales (FMI, BM, OCDE).

en la promoción y configuración de un sector industrial altamente competitivo y exportador³⁹.

La experiencia asiática es caso de estudio obligado para el Tercer Mundo, dado que sus políticas se vieron coronadas por el éxito, mientras que el resto de nosotros prácticamente hemos visto como se ha paralizado nuestro crecimiento de los últimos veinte años. Una primera lección que nos viene del lejano oriente, es que el desarrollo acelerado se puede dar aun con recursos naturales muy limitados y con una composición de factores económicos bastantes mediocres (trabajo, capital y tecnología). Tomemos el caso de Japón, que sin contar con una buena dotación de recursos y con estructuras medievales todavía en el siglo XX, suplió sus deficiencias con incorporación tecnológica, instituciones industriales productivas y una reforma en la administración pública con fuertes estímulos a la productividad; o el caso coreano, que aun suprimiendo los derechos políticos y civiles, supo incorporar la tecnología de occidente y realizar uno los más grandes éxitos educativos en la historia del mundo. En denominador común en estas naciones, es que el Estado transformó realmente las estructuras económicas productivas. El caso contrario es México, que a mitad de siglo, simplemente petrificó su desarrollo cayendo en círculos de recurrente exclusión institucional, populismo y represión hacia algunos sectores. México muestra como un país dotado de recursos naturales, pero con deficiencias institucionales en lo económico y lo político, y un Estado incapaz de enfrentar a grupos enquistados en el poder, no puede desempeñarse productivamente en el largo plazo.

Si las organizaciones se desempeñan improductivamente, es por que la estructura institucional crea los incentivos para que así sea;⁴⁰ si la relación de un país subdesarrollado con las economías capitalistas centrales es desventajosa, es porque el Estado lo permite; si el intercambio económico está marcado por la corrupción y la ineficiencia, es por que los incentivos existentes van en ese sentido. Los incentivos que necesita una economía del Tercer Mundo, no los genera el libre mercado, sino el Estado. Esta es la gran lección que resulta de la divergencia en el desarrollo establecida entre los *Tigres Asiáticos* y las economías que aun navegamos en el subdesarrollo⁴¹.

³⁹ Aoki, Masahiko et al (comps.), *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Clarendon Press Oxford, Nueva York, 1997 (c1997). Véase nota introductoria.

⁴⁰ North C., Douglas. (1994) *Op Cit.*, p 143

⁴¹ Singhal, Joseph E. A. Shalud Yusuf (comps.) *Rethinking the East Asian Miracle*. World Bank-Oxford University Press, Washington, D. C., 2001 (c 2001) 526 pp

Un Estado institucionalmente fuerte, no fue, y tampoco puede ser, el centro único de la transformación económica, pero sí es, quizás, el factor más importante en la creación de las estructuras que requiere una sociedad en consolidación y con atraso económico. Al margen de discusiones ideológicas sosas, el hecho es que en el proceso de desarrollo de las economías que hoy llamamos de primer mundo, el Estado jugó el papel central mediante sus instituciones; esto sucedió en Inglaterra, Japón, Estados Unidos, Alemania y los Tigres Asiáticos. Sin embargo, esto no indica que un conjunto de instituciones sea la fórmula para caminar al desarrollo, pues en tal proceso resulta de crucial importancia considerar las realidades y necesidades propias de cada sociedad.

La generación de una administración pública productiva es parte integral de cualquier programa encaminado a abatir el subdesarrollo; y nuevamente las instituciones son la herramienta básica de que dispone el Estado para mejorar los indicadores de desempeño del sector público. Al considerar la administración pública de una economía en subdesarrollo, es importante considerar las instituciones informales (usos y costumbres), pues estas determinan en gran parte la eficacia de las políticas públicas en un contexto de poco respeto a las instituciones formales. De aquí que otro gran problema que debe resolver el Estado en el subdesarrollo, es la transformación de las instituciones formales, para dotarlas, simultáneamente, de funcionalidad y legitimidad. Esto para evitar fomentar nuevamente una "cultura de no respeto a la ley". En este sentido, el Estado de Derecho se construye en la medida de que los involucrados ven representados sus intereses institucionalmente, tal como ocurrió en las administraciones públicas del lejano oriente, donde a la par de endurecerse las penas contra funcionarios corruptos y "aplicar todo el peso de la ley", se crearon sistemas de recompensa al buen desempeño de los servidores públicos, formal e informalmente.

1.3. Instituciones y Organizaciones Políticas en el Desempeño Económico

Ciertamente la política es más difícil que la física.

ALBERT EINSTEIN

Históricamente el desempeño económico de las sociedades ha estado directamente relacionado con la estructura institucional, formal e informal, que da forma a una organización política y económica particular.⁴² El desarrollo de las economías se ha construido históricamente a la par que los sistemas sociales y políticos. No es posible entender los mecanismos que dan forma a los sistemas económicos sin dilucidar al mismo tiempo los problemas que envuelven la interacción social y la participación política.

A continuación se expone la relación de los sistemas políticos con el desempeño económico y de la administración pública, haciendo énfasis, especialmente, en el papel de las instituciones democráticas y la legitimidad de estas en la instauración de una relación productiva entre sistema político y desempeño económico.

1.3.1. Marco conceptual

La política es una expresión exclusivamente humana presente desde las más primitivas sociedades, ya lo decía el viejo Aristóteles, "el hombre es un animal político por naturaleza". Política más que concepto es una acción, es la participación de los hombres en los asuntos públicos, el mecanismo que los hombres utilizan para gobernarse asimismo. La política determina y legitima los derechos de propiedad y reglas del mercado, por lo que entender las características del mercado político es la clave esencial para entender las imperfecciones de los mercados.⁴³ Pero política es, ante todo, construcción, ejercicio y discusión del poder como práctica de conducción social.⁴⁴

Un ejercicio particular de la actividad política engendra un sistema político con sustento institucional, formal e informal, que mediante un sistema de incentivos, restricciones y capacidades, determina las competencias del gobierno y sus mecanismos para el diseño y aplicación de las políticas públicas en el plano económico y social.⁴⁵ Es

⁴² North C., Douglas. 1993. *Op. Cit.*, p. 139

⁴³ *Ibid.*, p. 141.

⁴⁴ Vilas, Carlos M. *Op. Cit.*, p. 432.

⁴⁵ Ayala Espino, José. *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. UNAM, México, 1997, (c 1997) p. 44.

conveniente resaltar que nuestro marco conceptual sigue estando dentro del campo de la teoría del NE al suponer que el sistema político es reflejo de los arreglos institucionales.

Un sistema político juega un papel central en el desempeño económico al influir en el comportamiento de los agentes económicos mediante su sistema de restricciones. No se entiende el desarrollo del feudalismo y el capitalismo sin las formas políticas vigentes cuando surgen ambos modos de producción, como tampoco se entiende la consolidación política del Estado liberal capitalista sin el empuje del liberalismo económico. Los procesos son paralelos, simbióticos por naturaleza; adentrarse en las instituciones políticas es esclarecer la forma en que la actividad económica se hace efectiva o no en la generación de desarrollo entre las sociedades.

Gran parte de la respuesta a la interrogante sobre el origen de la divergencia en el desarrollo de las naciones se encuentra en el papel que la política ha desempeñado en cada una de ellas. No todas las respuestas se encuentran en los modelos económicos, basta ver las innovadoras ideas sobre la sicología de los agentes económicos desarrolladas por Daniel Kahneman, que le han merecido el Premio Nobel de Economía 2002 y que constituyen una dura crítica al absolutismo de nuestra pretendida ciencia económica.

1.3.2. Sistema político, democracia y crecimiento económico

En estos años se ha dado un debate bastante álgido en torno a la relación de la naturaleza del sistema político y el nivel de crecimiento económico. En una parte del conflicto se agrupan las tendencias que afirman, con evidencia en mano, que el crecimiento económico ha sido más alto en países con estructuras políticas rígidas y con poca o nula participación democrática. Por otro lado se encuentran aquellos, con menos evidencia, que expresan que el crecimiento económico está altamente correlacionado con sociedades capitalistas democráticas. La idea que subyace en la primera posición es que el camino andado más exitoso, en cuestión de crecimiento, ha sido el experimentado por países del extremo oriente asiático, donde a consta de restringir fuertemente los derechos civiles y políticos, se han logrado institucionalizar los cambios y favorecer a sectores fundamentales para la creación de una economía competitiva, que después de unas cuantas décadas, ha redituado en un mejor nivel de vida para la población⁴⁶. Los críticos a

⁴⁶ Wade, Robert. *Op Cit.*, pp. 484-485.

esta óptica argumentan que existen casos de éxito que no encuadran con su lógica, Bostwana, por ejemplo, y que además los estudios estadísticos de carácter sistemático no corroboran la teoría de que exista un enfrentamiento general entre derechos políticos y actividad política,³⁷ y que en todo caso, dada la relevancia intrínseca de los derechos humanos, es necesario defender su vigencia aun sin demostrar la correlación positiva entre democracia y crecimiento económico; después de todo, ahora que pueblo está dispuesto a renunciar a sus derechos políticos y civiles en aras de un crecimiento que muy posiblemente nunca verán³⁸.

La historia reciente muestra que las economías que lograron mayores tasas de crecimiento lo hicieron bajo regímenes autoritarios, principalmente en lo político, aunque también en lo económico: China, Corea del Sur, España, Taiwán, Singapur, Malasia y Chile, dan cuenta de ello. Entonces, la pregunta es: ¿Debe el resto del Tercer Mundo caminar sin más, como lo señalan amplios sectores, en la misma dirección? La respuesta es no, y es por lo que sigue. En primer lugar, las circunstancias políticas y económicas mundiales no son las mismas, de hecho, el orden mundial ha cambiado drásticamente en treinta años; en segundo, la población mundial está mucho más politizada y conciente de sus derechos que hace un par de décadas; y por último, existe un aspecto poco explorado, pero fundamentalmente esclarecedor respecto al verdadero papel del Estado en la economía y el sistema político de los países antes citados. Vayamos por partes.

La democracia se ha convertido en precepto fundamental de todo programa político o modelo económico que busque implementarse en cualquier sociedad. La globalidad ha resultado favorable al Tercer Mundo en el sentido de impulsar procesos democráticos que difícilmente pueden romperse sin llegar a un enfrentamiento con la comunidad internacional y a graves implicaciones económicas³⁹. Ejemplos, con diferentes matices y diferentes circunstancias, pero que ilustran tal enfrentamiento, son Cuba, Sudáfrica, Irak, Serbia, Venezuela, entre otros. Independientemente de los reales objetivos de preservar las débiles democracias del Tercer Mundo, el hecho es que las dictaduras que hace treinta años vivieron Chile, Corea o China, hoy resultan inaceptables para el "espíritu" del nuevo orden mundial.

³⁷ Véase el estudio de Amartya Sen citando a Barro y Lee (1993), Dasgupta (1993), Bhalla (1994), Hellwell (1994), entre otros, en Emmett, Louis y José Naves del Arco (comp.) *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (ID, Washington, D. C., 1998) (c)1998) p. 597.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Amargamente que Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Rusia, practicantes entusiastas del imperialismo no hace mucho, se presentan hoy como los paladines mundiales en la defensa de las libertades y la democracia.

En el mismo sentido, aun aceptando que el crecimiento económico fuese mayor restringiendo los derechos civiles y políticos, pocas naciones estarían dispuestas a renunciar a sus libertades en aras de acelerar su crecimiento económico. Los medios masivos de comunicación, propios de la globalidad, han desarrollado en la población una cultura de respecto a las libertades capitalistas. Es interesante observar como incipientes ensayos de autoritarismo político-económico en Rusia, Venezuela, Argentina, Bolivia, entre otros, han tenido que detenerse bruscamente por la envergadura de las protestas sociales, aún estando la población consciente de que algunas de las medidas⁵⁰ pueden en el largo plazo corregir los desequilibrios macroeconómicos y llevarles incluso un mayor nivel de vida, tal como lo presenta la experiencia asiática. Una respuesta a la interrogante de como los *Tigres Asiáticos* lograron que parte importante de su crecimiento económico se sostuviera en la restricción de las libertades políticas, está en que su población venía saliendo de largos periodos coloniales donde la represión política y militar era muy dura⁵¹, lo que explica que los nuevos regímenes, a pesar de su dureza, fueran tolerados, pues representaban, a fin de cuentas, una opción de libertad política mucha más amplia. La política en gobiernos autoritarios es suprimida porque pierde su función como puente de diálogo entre actores, sociedad y gobierno, no encuentra cabida cuando se monopolizan las ideas y las acciones, como lo ha mostrado la experiencia asiática, donde el Estado centralizó el poder político y económico. Lo relevante de este autoritarismo, es que estuvo comprometido con el cambio de las estructuras económicas y políticas al margen de los intereses de grupo históricamente constituidos.

En el Este Asiático la supresión de la democracia fue compensada por un Estado, si bien autoritario, también reformador; de hecho, la promoción de empresas competitivas, la creación de un sector exportador y la reducción constante de la brecha de ingreso entre la población, le redituó al Estado una creciente base de legitimidad entre su sociedad. El Estado Latinoamericano, en su versión autoritaria, primero, y en su versión "democrática", después, nunca pudo hacerse de bases legítimas, pues su participación fue decididamente parcial para algunos sectores y francamente pasiva frente a los cambios estructurales de gran envergadura necesarios para generar desarrollo. En la práctica el sistema político asiático de partido dominante resultó más democrático, pues sus

⁵⁰ Pérdida de prestaciones con el fin de reducir el déficit público, incremento forzoso del ahorro interno, aumento de la base tributaria y de los impuestos, reconversión obligada de las estructuras productivas.

⁵¹ La dominación Japonesa, sobre Corea, Taiwán y China, la francesa sobre Indochina, la Inglesa sobre Singapur y el mismo régimen Japonés, son, junto a la China de Mao y la URSS de Stalin, los casos de represión política y militar más salvajes en la historia contemporánea.

acciones impulsaron un cambio estructural económico-social homogéneo al margen de intereses particulares. El creciente desarrollo económico del Este Asiático a empujado a su vez a nuevos procesos democráticos, que partiendo de lo económico, se insertan ahora en lo político. Dado que aún no se ven esfuerzos importantes del Estado latinoamericano para transformar las instituciones que rigen las estructuras económicas y políticas, resulta muy difícil que con una legitimidad limitada puedan siquiera intentar restringir los derechos políticos y civiles. ¿A cambio de qué? Sería la pregunta.

Con estas líneas se ha intentado explicar porque se debe considerar la democracia en los sistemas políticos y programas económicos del presente de forma muy independiente de su papel real como catalizador del crecimiento económico. Ahora se expone, desde el punto de vista de la investigación, porque sí es importante integrar procesos democráticos en los sistemas político y económico.

Emitir una definición sobre democracia resulta muy complicado, pero es posible acercarse al concepto distinguiendo sus rasgos más característicos, entre otros: los gobiernos acceden al poder por elecciones más o menos competitivas, imperan necesariamente ciertas reglas de consenso, existe una distribución del poder político y el sistema político se inspira en la concepción de una sociedad plural.⁵² La democracia es imperfecta, pero es la estructura institucional más favorable para caminar a mercados económicos y políticos más justos.⁵³ La carencia de un marco institucional efectivo y equitativo que regule el intercambio político y promueva la generación de acuerdos, se refleja en una sociedad marcada por la incertidumbre y en nulos acuerdos entre los actores políticos y económicos, surge entonces un proceso de fragmentación política con una democracia frágil donde el aparato gubernamental, es decir, los grupos en el poder, conservan la capacidad de imponer sus intereses por encima de los demás miembros de la sociedad, es decir, la mayoría.⁵⁴ En este sentido, la gran virtud de los regímenes autoritarios asiáticos, es que no se reprimió a la sociedad para dejar las cosas iguales, sino exactamente lo contrario: se reprimió (o se forzaron comportamientos) para crear las condiciones de un cambio real, aun en contra de los intereses de los grupos enquistados el poder político y económico⁵⁵.

⁵² Fy Zamudio, Hector y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. UNAM-Porrúa, México, 1999 (c. 1999) p. 273 (Serie Doctrina Jurídica, 19)

⁵³ North C., Douglas. 1993. *Op. Cit.*, p. 141.

⁵⁴ Cabrero Mendoza, Enrique. *Op. Cit.*, p. 197.

⁵⁵ Pipitone, Hugo. Tres ensayos sobre desarrollo y frustración. Asia Oriental y América Latina. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 1997. (c. 1997) 218 pp. (Las Ciencias Sociales)

La democracia ha venido cobrando fuerza como la forma de organización política más acabada para garantizar la pluralidad y las libertades del individuo. Pero es un hecho que surge asociada a procesos de desarrollo económico, aun en países en donde parecería no existir correlación positiva entre democracia y crecimiento económico. La democracia se da en la mayoría de los países ricos, y casi todas las naciones ricas son democráticas⁵⁶. El hecho es que en los albores de este siglo una democracia real implica desarrollo económico, y viceversa.

1.3.3. Sistema político y administración pública

La administración pública es la parte operativa del Estado en la economía al ser de su competencia el hacer valer las instituciones. Al mismo tiempo, dada su composición burocrática y el estar dirigida por un partido político electo en forma periódica, esta marcada por una fuerte politización de sus acciones. La ideología del grupo en el poder, sus directrices programáticas y su concepción de Estado, se reflejan de manera importante en su gestión de la administración pública y en su relación con el sector privado y la burocracia. Un sistema político bien definido donde encuentran cabida la mayoría de las corrientes de pensamiento políticas y económicas, se refleja en una administración pública eficiente que impacta en forma positiva el desempeño económico.

El sistema político es el mecanismo bisagra entre el grupo en el poder y la sociedad en su conjunto. Después del *boom* de las nuevas teorías de la administración pública en los años setenta, que pugnaban por diseccionar perfectamente las cuestiones políticas de las exclusivamente administrativas, en la actualidad, si bien se reconoce que parte importante de la administración pública debe ser ajena a los vaivenes políticos (servicio civil de carrera), se vuelve a valorar positivamente la acción política en la generación de acuerdos institucionales y la motivación burocrática. Acertadamente, David Resenbloom, director de la *Public Administration Review*, señalaba que "en su afán por promover escenarios del interés público, los reformadores administrativos estadounidenses a veces parecen tratar de rehacer el sistema político para que atienda las necesidades de una mejor administración, y no a desarrollar una mejor administración para servir a los propósitos del sistema político (...). Esta es una vieja lección: si queremos

⁵⁶ Huntington, Samuel P. en Diamond, Larry y Marc F. Plattner (comps.), Trad. de Isabel Venica. El resurgimiento global de la democracia. UNAM, México, 1996. (c. 1993) p. 20

un mejor gobierno, más nos vale hablar de política.”⁵⁷ Al parecer el camino no era suprimir la politización de algunas áreas de la administración pública, sino el generar las instituciones y los organismos adecuados para hacer efectivas las ventajas de las acciones políticas en el desempeño de la administración pública.

A pesar las imperfecciones y desventajas que también presenta el relacionar directamente la acción política con los resultados en la gestión pública, existe evidencia de que las naciones que en la actualidad cuentan con instituciones fuertes, inicialmente llevaron a cabo amplios procesos de discusión política para construir las instituciones que ulteriormente determinarían el desempeño de la gestión pública.

⁵⁷ Shatzky Jay M. y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*. Trad. de María Antonia Serra Bigorra. PCE, México, 1999. (c1999) p. 929. (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno).

CONCLUSIONES

En el estudio de los fenómenos económicos y de la gestión pública es necesario contar con modelos analíticos que expliquen y pronostiquen las relaciones entre las variables y su comportamiento. El modelar la realidad es indispensable, pero conocer sus limitantes también. Un modelo deberá ajustarse en la medida de la posible a la realidad que intenta modelar, algo que no ocurre con demasiada frecuencia en los trabajos generados en el Tercer Mundo, donde muchos de nuestros investigadores importan modelos creados para explicar una realidad muy distinta de la nuestra. Esta razón justifica los cambios y aportaciones hechos al marco analítico del NE -legitimidad, consenso, factores políticos e idiosincrasia de los actores económicos- para modelar más apropiadamente la situación institucional y productividad de la administración pública mexicana. Los beneficios de tales cambios se dejarán sentir en el desarrollo posterior de esta investigación.

Teóricamente es posible concluir que el Estado, gobierno y administración pública, al margen de su estructura institucional y su filosofía particular, deben cumplir con ciertos objetivos mínimos de desarrollo económico y social, y que si bajo cierto intervalo de tiempo razonable no logran alcanzar dichos objetivos, tienen que reformarse en su estructura institucional y modificar sus métodos para el cumplimiento de sus programas. El desempeño de la administración pública es la fuente del Estado para su credibilidad y legitimidad, preceptos básicos para que los habitantes sientan compromiso por sus instituciones y organismos. El Estado debe también promover el desarrollo de acuerdos entre individuos y sectores con el objetivo de generar legitimidad para sus instituciones.

El tamaño del Estado y su cobertura institucional varía según el tipo de economía y desarrollo, pero particularmente para el Tercer Mundo, el Estado, a la par de promover el desarrollo de las actividades productivas y la creación de infraestructura, debe generar un sistema institucional fuente de incentivos para acciones productivas. Pero como hemos visto, no de cualquier reforma institucional, ni de la pregonada por el BM y el FMI, sino una que englobe procesos de legitimación, consenso y que asigne igual importancia tanto al incremento de la eficiencia y la productividad como al desarrollo social y la participación política.

CAPÍTULO II

GLOBALIDAD, CAMBIO INSTITUCIONAL Y SECTOR PÚBLICO

Cada época, cada cultura, cada costumbre y tradición tienen su estilo, tienen sus ternuras y durezas peculiares, sus crueldades y bellezas; consideran ciertos sufrimientos como naturales; aceptan ciertos males con paciencia.

HERMANN HESSE

La marca del mundo para este nuevo siglo se llama la globalidad. Aunque esta se deja ver por primera vez en el siglo XIX con el proceso de colonialismo, las grandes migraciones y el incremento notable del comercio,⁵⁴¹ es hasta los años ochenta cuando toma auge y se convierte en el centro de la economía y factor de cambio para el Estado y las relaciones sociales. Globalidad básicamente implica que las decisiones que se toman en una parte del mundo repercuten en la otra, y viceversa.

La globalidad configura un mundo donde la competencia y la eficiencia son los valores fundamentales. Con la caída del "socialismo" y la carencia de nuevos paradigmas teóricamente congruentes y económicamente viables, el capitalismo global se convierte en el contexto forzoso en el cual los países deben desarrollar sus economías y generar bienestar para sus habitantes. La política económica se desarrolla ahora considerando las implicaciones del libre comercio y los mercados financieros mundiales, el desarrollo de las telecomunicaciones y la informática, la línea de los organismos financieros multilaterales y los procesos de integración por bloques.

Este capítulo trata de un estudio de la globalidad bajo un enfoque de instituciones y la experiencia de América Latina con ella. En la sección primera se analiza la globalidad por medio de algunas herramientas teóricas NE, pero también por otras que la teoría no recoge. La siguiente consiste en el estudio de las consecuencias de la integración latinoamericana sobre las estructuras del Estado y la administración pública y los niveles de crecimiento y desarrollo de la región.

⁵⁴¹ World Bank, *World Development Indicators*, Washington, D.C., 2001, p. 315.

2.1. Análisis Institucional de la Globalidad

En las heladas aguas del cálculo egoísta.

KARL MARX

Globalización es un concepto bastante amplio y ambiguo, algunos emplean metáforas para representarla; aldea global (McLuhan), primera revolución mundial (Alexander King), tercera Ola (Alvin Toffler), sociedad Informática (Adam Schaff)⁵⁹. Esta investigación la explica como un proceso de transformación económico-institucional, es decir, la forma en que las instituciones la han configurado, y a la inversa, como las transformaciones económicas han repercutido en el cambio institucional. Elegir un método particular de análisis aumenta la coherencia de los argumentos y elimina ambigüedades producto de un marco conceptual deficiente, pero también conlleva desventajas, pues la realidad socio-económica escapa a cualquier construcción mental por muy acabada que esta sea. Sin embargo, la teoría sobre las instituciones presenta algunas conclusiones realmente importantes que bajo otras ópticas no son tan fáciles de encontrar.

El activo flujo comercial y financiero, la revolución tecnológica, los cambios políticos, la integración social y cultural, se explican por un sistema de incentivos generado por un marco institucional que los promueve y define. Este trabajo de investigación postula que en el vacío institucional, o en su caso en las instituciones excluyentes, se encuentra una de las variables explicativas más importantes que determinan la relación entre globalidad y desempeño económico.

2.1.1. Eficiencia, competitividad y productividad en el mercado global

La economía de mercado se ha desarrollado respetando invariablemente la propiedad privada y el libre comercio, donde el individuo y sus garantías políticas y económicas son la esencia de la interacción social. Es la filosofía del lucro -teóricamente se reconoce como optimización-. T. Veblen a principios del siglo XX decía: "el lugar del hombre de negocios en la economía de naturaleza es hacer dinero, no producir artículos...El logro más alto en los negocios es acercarse lo más posible a recibir algo por nada..."⁶⁰ y Von

⁵⁹ Linn, Octavio *Teorías de la globalización*. Trad. de Isabel Vencat Núñez. 4ª. ed. UNAM-Siglo XXI, México, 1999. (c) 1996) p. 4. (El mundo del Siglo XXI)

⁶⁰ Haberman, Leo *Los bienes terrenales del hombre*. Trad. de Gerardo Dávila Huertas. 37ª. ed. Nuestro Tiempo, México, 1998. (c) 1936) p. 122. (Teoría e Historia)

Hayek, por su parte: "en la moderna economía de intercambio, el empresario no produce con vistas a satisfacer cierta demanda –aunque esta frase sea muy comúnmente usada– sino la sobre la base de un cálculo de utilidad".¹³ Reforzando el argumento podemos remontarnos a los trabajos de Smith, Marx y Keynes, quienes en lo concerniente a naturaleza del lucro como motor del capitalismo no tuvieron mayores diferencias. La diferencia importante de estos últimos respecto a los primeros, es que señalaron el límite en que los beneficios de tal filosofía y acción se vuelven perjudiciales para la sociedad en su conjunto. La discusión sobre el tema se ha puesto sobre la mesa en forma seria en los últimos años, incluso por parte de los organismos financieros mundiales que por mucho tiempo consideraron a tal filosofía dogma¹⁴. Esto porque la globalidad al impulsar diversos procesos de liberalización tendientes a promover la competencia como mecanismo para el crecimiento y el desarrollo, no ha tenido efectos positivos para muchas economías en mundo, especialmente para las de Tercer Mundo.

Desde hace poco más de veinte años las naciones se han encauzado a generar eficiencia y mayor productividad en sus estructuras para competir favorablemente en los mercados. El sector privado ha implementado "procesos de calidad y estrategias de comercialización" para abaratar costos y elevar su competitividad, en tanto que los gobiernos ha tratado mediante "cambios institucionales" (desregulación, privatización y descentralización) crear "entornos adecuados para la competencia". Lo cierto es que la mayoría de los países han fideado su productividad reciente en la reducción de los salarios reales y en procesos de concentración de los factores¹⁵. Ciertamente el espíritu de competencia y eficiencia ha llevado a modernizar, y hasta cierto punto a desterrar viejos vicios de corrupción, corporativismo e incertidumbre, principalmente en el Tercer Mundo, pero también ha generado nuevos problemas, de magnitud incluso mayor, por la forma en que se han dado los cambios institucionales y el sentido de las reformas. Esto idea se desarrollara más profundamente en la segunda parte del capítulo, lo que se quiere dejar en claro, es que bajo la dinámica del comercio mundial, el flujo de capitales y la revolución tecnológica, el objetivo central consiste en incrementar la competitividad y eficiencia de las economías.

¹³ *Ibid.* p. 321

¹⁴ Véase Emmeri, Sen, Streeten y Williamson, entre otros, en Emmeri, Louis y José Núñez del Arco (comps.), *Optima*

¹⁵ La historia en el Tercer Mundo es bastante conocida, pero salta demasiado a la vista ver que en los Estados Unidos los problemas de desempleo se resolvieron a costa de reducir la productividad y los ingresos de la clase media (la mediana del ingreso en veinte años ha disminuido en forma importante)

2.1.2. Capital, transnacionales y tecnología

Aspecto fundamental que representa la globalidad es el elevado flujo de capital, el desarrollo de las transnacionales y la concentración tecnológica. Los efectos del creciente poder de las empresas transnacionales⁶⁴ en el mercado y el desarrollo de los países en los que operan son ambiguos. Para algunos analistas representan una vía fácil para importar tecnología, capitales y generar empleo, pero para otros un mecanismo para concentrar los beneficios que reporta la globalidad sin tomar en consideración acciones de distribución de las ganancias.

**Cuadro 2.1. Inversión Extranjera Directa
(millones de dólares)**

Región Económica por Ingreso*	1990	1999	Var. %
Ingreso bajo	2 201	9 830	346.6
Ingreso medio	22 064	175 577	695.8
Ingreso medio bajo	9 584	66 214	590.9
Ingreso medio alto	12 480	109 364	776.3
Ingreso medio y bajo	24 265	185 408	664.1
Sureste Asiático y Pacífico	11 135	56 041	403.3
Europa y Asia Central	1 051	26 534	2424.6
Latinoamérica y el Caribe	8 188	90 352	1003.5
Oriente Medio y África del Norte	2 504	1 461	-41.7
Sur Asiático	464	3 070	561.6
África Subsahariana	923	7 949	761.2
Ingreso alto	176 213	699 045	296.7
Unión Europea Monetaria	59 535	207 501	248.5
Total	200 479	884 452	341.2

Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank, *World Development Indicators*, World Bank, Washington, D.C., 2001 p. 442 de 2001.

* Lista de países clasificados por región económica e ingreso en los cuadros A 2.7, y A 2.8, del anexo estadístico del capítulo.

Lo cierto en este debate es que el proceso globalizador se ha gestado junto a una expansión sin precedentes de las fusiones y adquisiciones transfronterizas (FAS) y de los flujos de inversión extranjera directa (IED). A nivel mundial en tan sólo una década la IED

⁶⁴ Según la UNCTAD, en su *Informe sobre las inversiones en el mundo 2000*, las empresas transnacionales comprenden empresas matrices e filiales extranjeras. Donde la empresa matriz controla los activos de otra entidad en un país distinto del suyo, normalmente mediante una participación en el capital (para controlar los activos se considera normalmente necesaria una participación en el capital del 10% como mínimo).

tuvo un crecimiento de 341.2 por ciento. Las regiones que más han visto más crecer su captación de capital foráneo han sido Europa Central, Asia central y Latinoamérica (cuadro 2.2). Pero este crecimiento de la IED se da a la par de un proceso de concentración sin precedentes. Según la UNCTAD⁶⁵, las 100 empresas más grandes del mundo controlan por sí solas un quinto del total de los activos a escala internacional. Al mismo tiempo, el mundo cuenta actualmente con cerca de 60 mil empresas transnacionales, de las cuales 50 mil se ubican en los países desarrollados. Estas empresas tienen un total aproximado de 500 mil subsidiarias, de las cuales 85 mil se asientan en países desarrollados y 415 mil en territorios del tercer mundo.

La globalidad se caracteriza por un sistema financiero integrado y un flujo de IED y mercancías bastantes coordinados, pero en cuanto al precio de venta y las condiciones de uso de fuerza de trabajo existe una gran fragmentación. Las grandes transnacionales, a falta de instituciones que regulen el mercado laboral, obtienen ventaja desproporcionada de las remuneraciones al trabajo diferenciadas de una región a otra, de un país a otro, de un continente a otro. La movilidad del capital permite a las transnacionales presionar a los gobiernos para reformar sus legislaciones laborales y de protección social para que las instituciones resulten más favorables a la "eficiencia productiva". Objetivo en verdad deseable, pero fuertemente cuestionado cuando se hace a consta de los salarios reales de los trabajadores.

La revolución tecnológica propia de la globalidad, ha beneficiado al Tercer Mundo al permitir la importación de tecnología relativamente barata que impacta en la reducción de los costos de producción, pero también el mundo desarrollado ha sacado mayor ventaja por el incremento de sus exportaciones tecnológicas y la expansión de sus empresas transnacionales. Sin embargo, a falta de instituciones que estimulen un proceso de creación tecnológica propia, la revolución tecnológica ha beneficiado sólo parcialmente al Tercer Mundo, sólo a aquellos países que han reformado su marco institucional para sacar la mayor ventaja posible de este proceso, específicamente los del este asiático. En general no existe una estructura económica que genere beneficios equitativos entre el capital y el trabajo, y no existe porque las instituciones vigentes así lo permiten.

⁶⁵ Pozas, Ma. de los Angeles. "Las transnacionales y la globalización". *Proceso* (México, D.F.), 29 de julio de 2001, núm. 1291 pp. 30-32.

2.1.3. Comercio mundial y bloques

El impulso a la política de liberalización de los mercados surge como mecanismo para paliar los efectos de la crisis mundial de los años setenta. En aquella época los países desarrollados sufrían de bajo o nulo crecimiento, elevadas tasas de inflación, burocracia excesiva, ineficacia administrativa y baja inversión. En latinoamericana, el esquema proteccionista había logrado desarrollar el mercado interno, la planta industrial y elevar la calidad de vida; pero a consta de un mercado cautivo, un desigual crecimiento sectorial, endeudamiento masivo y una cultura empresarial mediocre y de poca inversión tecnológica. Sin embargo, en el pacífico asiático sucedía algo contrario, países como Corea del Sur, Singapur y Taiwán, que habían basado su crecimiento económico en un contexto del libre comercio dirigido por el Estado, exportando manufacturas que requerían de escasa inversión y poco desarrollo tecnológico y aprovechando ventajas competitivas como la abundancia de materias primas y mano de obra barata, lograban crecer con altas tasas de crecimiento aun con la crisis mundial. La clave de tal éxito fue la estructura de las instituciones que regularon el intercambio económico y que promovieron fuertes reformas al interior del sector público. Ciertamente aquel proceso exitoso generó un costo, y este fue la restricción de las libertades políticas y la casi nula democracia en la región, pero esto, como se verá más adelante, respondiendo a necesidades muy peculiares propias de la región.

La experiencia asiática llevó a crear consenso en torno de la pertinencia de abrir los mercados de bienes y de capital como la vía óptima para superar la crisis mundial. La idea fue impulsada principalmente por los países desarrollados, pero sobre todo por las empresas transnacionales y organismos de carácter internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial de Comercio (OMC).¹⁶ El impulso dado al comercio mundial dio sus resultados en la década de los noventa, cuando este se incrementa en un 55.1 por ciento, aunque en zonas como la latinoamericana ese crecimiento se produjo en un 162.6 por ciento (Cuadro 2.2). Aquellas regiones que implementaron tratados de libre comercio o comunidades económicas, fueron aquellas que experimentaron los más altos índices de crecimiento de los flujos de comercio, mientras que las demás tuvieron un crecimiento relativamente moderado.

¹⁶ Cordera, Rolando y Carlos Tello. *México: la disputa por la nación*. 6ª Ed. Siglo XXI, México, 1985. (1981) p. 79. (Sociología y Política)

El cambio institucional de la globalidad es impulsado por organismos expresamente creados para promover el libre comercio, tales como la OCDE, APEC, OMC, ANSEAN, Foro Económico Mundial, entre otros. Estos organismos también se declaran abiertamente en contra de las empresas públicas, la intervención del Estado en la economía y la politización de las políticas públicas. La creación de zonas de libre comercio (UE, TLCAN, MERCOSUR) ha sido acompañada de reformas institucionales al interior de las naciones también tendientes a favorecer la liberalización, como son la eliminación de tarifas, subsidios, cuotas y desregulación en general. Este tipo de medidas en América Latina han arrojado resultados de mucho contraste. Mientras los niveles de comercio y competencia se han elevado, el crecimiento prácticamente se ha estacando.

**Cuadro 2.2. Comercio Mundial de Bienes y Servicios
(billones de dólares)**

Región Económica*	1990	1999	Var. %
Países de ingreso alto	7 419	10 589	42.7
Latinoamérica y el Caribe	294	772	162.6
África Subsahariana	175	187	6.9
Oriente Medio y África del Norte	256	331	29.3
Sur Asiático	78	173	121.8
Este de Asia y Pacífico	505	1 231	143.8
Europa y Asia Central	374	836	123.5
Total	9 101	14 119	55.1

Fuente: Elaboración propia, con datos de World Bank, *World Development Indicators*, World Bank Washington, D.C., 2001 p. 315, (c 2001)

* Lista de países clasificados por región económica e ingreso en los cuadros A.2.7, y A.2.8, del anexo estadístico del capítulo

El esfuerzo de los organismos internacionales y la mayoría de los gobiernos para hacer una realidad el libre comercio mundial, ha sido, en lo general, coronado por el éxito. La cuestión radica entonces en porque los beneficios que se suponían llegarían no se han visto aún en las economías que implementaron las reformas, y porque, por otro lado, la excesiva divergencia en los resultados. ¿Por qué algunas naciones han logrado crecer más que otras siendo que ambas practican el libre comercio en la misma escala? ¿Por qué la productividad difiere con políticas económicas semejantes? ¿Por qué algunas economías han logrado crecer tan aceleradamente en las últimas décadas mientras otras se han estacado? Algunas respuestas se exponen en seguida.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2.2. La Integración Latinoamericana y el Cambio Institucional

La formulación de un problema es más difícil que su solución.

ALBERT EINSTEIN

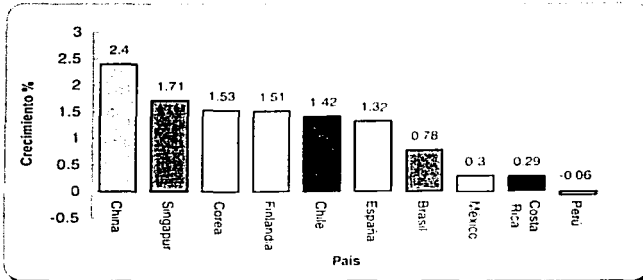
Mike Moore declara que "en el proceso de apertura multilateral hay ganadores y perdedores... por tanto, es necesario crear instituciones que permitan resolver las diferencias".⁶⁷ En tiempos de globalidad y obsesión por la productividad, el cambio institucional y la reforma del Estado se deben convertir en tema central de la agenda económica y política mundial. En el proceso de reconstrucción del Estado latinoamericano el mayor desafío está en compatibilizar las tendencias mundiales de cambio con las necesidades propias de la región. América Latina tiene ante todo que prepararse para enfrentar la competencia económica que trae consigo la globalización, pero también para revertir un profundo proceso de descomposición social y concentración de los beneficios. El camino hasta ahora trazado genera muchas dudas de sustentabilidad y legitimidad.

2.2.1. Competitividad económica

Desde el inicio de los años ochenta, marcados como el comienzo del paradigma global, la evolución de los indicadores económicos mundiales ha sido bastante heterogénea. Algunos países han crecido en promedio a un ritmo de 5% anuales, otros, los más, nada. Lo interesante del problema es que prácticamente todos los países han implementado políticas de liberalización parecidas. ¿Cómo explicar la divergencia en el crecimiento de la productividad entre China y Singapur, por un lado, y México y Perú, por el otro? (Cuadro 2.1). La respuesta a tal pregunta debe buscarse más allá del marco teórico de referencia que nos presenta la teoría económica convencional. Más allá de la vieja disputa en torno al equilibrio de las teorías clásica y keynesiana, y más allá de la mano invisible y el Estado omnipotente. Al integrar la idea de las instituciones al análisis económico, parece develarse una respuesta más acorde con la realidad global. Aun con sus limitaciones propias, la teoría de las instituciones, no se diga el NE, arrojan algunas explicaciones convincentes que explican la divergencia en el crecimiento del producto y la competitividad.

⁶⁷ Moore, Mike "Entrevista" *El Financiero* (México, D.F.), 10 de septiembre de 2001. 22-23 pp

Gráfico 2.1. Crecimiento de la productividad promedio anual, 1960-2000



Fuente: Reforma. Viernes 11 de Octubre del 2002

El producto, la productividad, y la competitividad, son determinados por la distribución y cantidad de factores productivos empleados. Por tal motivo es lógico suponer que los países con mayor crecimiento e índice de competitividad han empleado un tipo de organización económica diferente al de aquellos con bajo crecimiento. La teoría de las instituciones indica que parte importante de las diferencias se explican por los arreglos institucionales vigentes. El creciente reconocimiento a este argumento ha hecho que organismos internacionales ortodoxos como el Banco Mundial (BM) y el Foro Económico Mundial (FEM), incorporen el factor institucional en sus indicadores de competitividad (Véase anexo estadístico Cuadro A 2. 1.).

Cuadro 2.3. Componentes del Índice de Competitividad por Regiones

Región	Índice Tecnológico	Índice de instituciones públicas	Índice de contexto macroeconómico
	Lugar (μ)	Lugar (μ)	Lugar (μ)
Economías emergentes de Asia	19	22.4	8
Miembros de la OCDE	19.18	19.14	24.46
México	.47	.58	.21
América Latina y el Caribe	66.38	58.89	54.95

Fuente: Elaboración propia con datos de World Economic Forum *The Global Competitiveness Report 2001-2000*. World Economic Forum-Oxford, Ginebra, Suiza, 2002. (c 2002) p. 13. (Véase anexo estadístico Cuadro a 4.1.)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Específicamente El FEM construye su índice de competitividad con los componentes tecnológico, de instituciones públicas y de contexto macroeconómico. El índice de instituciones públicas a su vez se compone de dos subíndices. Uno que refleja la situación que guardan los contratos y las leyes, y otro que indica el nivel de corrupción. Al margen de la fiabilidad de tales indicadores, y de la teoría a la cual son incorporados, lo interesante de ellos, presentados en el Cuadro 2.3, es que indican el grado en que las instituciones determinan el nivel de competitividad de una nación. El Cuadro 2.3 indica el promedio de ranking de cada una de las regiones.

Cuadro 2.4. Posición Relativa de América Latina en diferentes niveles de gobernanza

Pais	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Argentina	56	41	35	43	49	69	49	12.2
Barbados	11	NA	38	NA	47	NA	NA	NA
Belice	23	NA	63	NA	60	NA	NA	NA
Bolivia	60	76	22	72	84	82	66	23.2
Brasil	54	82	81	71	75	48	69	14.3
Chile	51	44	18	22	21	24	30	13.9
Colombia	85	122	62	65	113	89	89	24.4
Costa Rica	20	26	16	20	20	25	20	9.8
Dominicana, República	82	62	47	116	48	105	77	29.3
Ecuador	62	94	57	97	107	109	88	22.6
El Salvador	83	70	2	75	103	78	69	34.5
Guatemala	108	106	53	73	131	110	97	28.4
Guyana	35	77	69	59	72	54	61	15.3
Haití	117	127	130	126	139	91	122	16.6
Honduras	80	85	86	87	120	121	97	18.7
Jamaica	45	86	30	92	110	57	70	30.8
México	84	87	39	46	94	70	70	22.8
Nicaragua	69	83	95	96	109	111	94	15.9
Panamá	49	59	11	77	87	84	61	28.7
Paraguay	100	101	58	122	105	123	102	23.6
Perú	114	97	34	47	97	63	75	31.9
Trinidad y Tobago	39	52	32	40	41	37	40	6.6
Uruguay	43	49	13	34	51	39	38	13.8
Venezuela, R B	64	80	84	118	104	101	92	19.5
Average LAC	64	78	49	74	84	77	71	
St. Deviation LAC	29	26	31	31	33	30		

- (1) VACC: voice and accountability
 (2) POLSES1: political stability and lack of violence
 (3) REFRAM: regulatory burden
 (4) GOVEFF: government effectiveness
 (5) ROFLAW: rule of law
 (6) SCORRI1: graft
 (7) Country AV
 (8) Country SD

Fuente: Vial, Joaquín. "Building Institutions for a More Competitive Region" en: *The Latin America Competitiveness Report 2001-2002*, World Economic Forum-Oxford, Ginebra, Suiza, 2002. (c 2002) p. 153-154.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Una primera aproximación a los datos indica que una mejora institucional tiene mayores ventajas que una mejora tecnológica o del contexto macroeconómico pues representa menos costos que las otras (que también se deben realizar). Esto porque un cambio institucional no implica costos como los necesarios para incrementar la investigación tecnológica, ni los costos sociales que implica mantener un contexto macroeconómico "sano".

El Cuadro 2.4 muestra un conjunto de categorías que conforman al índice de instituciones públicas, así como la posición relativa que ocupan los países de América Latina en el resto del mundo en cada una de ellas. En todas las categorías el factor institucional es la clave para entender el desempeño de los gobiernos. América Latina en conjunto se ubica en el lugar 71 mundial, lo que indica el pobre desempeño de su gestión pública pero también el fuerte impacto que tendría en los indicadores económicos un cambio institucional apropiado. Las categorías presentadas en el Cuadro 2.4, más allá de su aceptación reciente por la ortodoxia económica y por los organismos internacionales (FMI, BM, FEM, OCDE), como claves para promover el crecimiento económico, también se encuentran estrechamente relacionadas con los niveles de ingreso per cápita en el mundo.

Cuadro A 2.5. Relación entre Dimensiones de Gobernanza e Ingreso Per Cápita

Gobernanza	Ingreso per cápita (log)	América Latina	Transición (Europa)	n	R ² adj
Electividad gubernamental	0.568 (13.9)	-0.379 (-3.04)	-0.597 (-4.86)	131	0.626
Estabilidad política y lack violencia	0.543 (11.5)	-0.304 (-2.17)		130	0.514
Re	0.417 (11.0)	0.246 (2.13)	-0.409 (-3.49)	140	0.495
Rendición de cuentas	0.556 (11.7)			145	0.487
Respeto a la ley	0.633 (17.5)	-0.573 (-5.2)	-0.455 (-4.1)	140	0.705
Corrupción	-0.623 (-15.4)	0.565 (4.5)	0.616 (4.9)	128	0.677

Fuente: Vial, Joaquín "Building Institutions for a More Competitive Region" en *The Latin America Competitiveness Report 2001-2002*, World Economic Forum Oxford, Ginebra, Suiza, 2002 (e 2002) p. 155

El Cuadro 2.5 muestra el nivel de correlación entre las diversas categorías de gobernanza y el ingreso per cápita de tres tipos de países: desarrollados (altos niveles de ingreso), los de América Latina y aquellos catalogados como economías en transición, principalmente del este europeo. La importancia del cuadro radica en que muestra como

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

la calificación de las categorías (índice) se relacionan positivamente con el nivel de ingreso de los países desarrollados y negativamente con los otros dos grupos de naciones. Esto lleva a razonar que si todas las categorías se explican en su mayor parte por las instituciones, entonces son las instituciones las que están determinando el índice de competitividad de instituciones públicas. Adicionalmente, es obvio que las instituciones también determinan en forma importante los índices tecnológico y de contexto macroeconómico, pues una conformación tal de ellas genera o no incentivos para el desarrollo de nuevas tecnologías, así como los componentes de la demanda agrega.

¿Cómo explicar entonces el enfrentamiento de los organismos internacionales, promotores entusiastas de la mejora de los índices, con diversas corrientes de izquierda que buscan también mejorar el desempeño (y la estructura) económicas pero al margen de tales indicadores? La respuesta se encuentra en la forma que cada posición acepta para mejorar tales categorías y lo que cada una de ellas observa en cada una de las categorías. Para los primeros resulta claro que el primer paso es hacer efectivas las instituciones presentes, para que de esta forma, con la estructura económica vigente, se produzcan las condiciones necesarias para el crecimiento económico. Para los segundos la causalidad es inversa; primero se deben transformar las estructuras económicas y políticas vigentes, para que a partir del cambio institucional se den las condiciones para el crecimiento económico. En pocas palabras, los primeros consideran la actual estructura institucional adecuada para el crecimiento económico, los segundos no. En esta disputa está el trasfondo que explica la divergencia del desempeño económico del Tercer Mundo en las últimas tres décadas.

El argumento de los organismos financieros internacionales –detrás de los cuales se encuentran las potencias económicas- de que el cambio institucional propuesto por ellos en el sentido de liberalizar la economía y adelgazar el Estado es el adecuado, adolece de demasiadas inconsistencias para ser considerado como la gran opción para el Tercer Mundo y América Latina. Esto por los tres puntos siguientes.

Primero. Proteccionismo contra liberalización, Mike Moore, actual dirigente de la OMC, señala que la liberación de los mercados tiene que ir acompañada del diseño de políticas internas en cada país para garantizar una mejor distribución de la riqueza y el aprovechamiento de los beneficios que da la apertura de fronteras. El mismo aduce que "en realidad las naciones industrializadas son mucho más proteccionistas y cuentan con

más regulación de lo que pregonan sus dirigentes".⁶⁸ Es decir, los países desarrollados, a la par de desarrollar procesos de desregulación y liberalización, han creado instituciones que protegen áreas vulnerables a la expansión de las transnacionales y la apertura comercial, y por otro lado, han fomentado ciertas actividades que determinan en gran escala los niveles de la productividad y competitividad. Es evidente que el alto monto de dinero que las naciones desarrolladas destinan para subsidiar su agro no tiene nada que ver con sus políticas de liberalización que promueven para el Tercer Mundo. Tampoco es nada compatible su visión de estructura de gasto público que quieren para el Tercer Mundo de poco gasto, con el suyo propio, que es de los más elevados.

Segundo. Concentración de los beneficios. El blindaje institucional de los países desarrollados para proteger a sus sectores vulnerables para la competencia mundial, y su contraste con lo realizado en Latinoamérica, deja ver uno de los elementos más peligrosos que conlleva la globalización, que es la desigual estructura de los beneficios. En América Latina las pequeñas y micro empresas, que funcionaban como contrapeso a la concentración del ingreso, han tenido que convertirse en comercializadoras (importadoras), o han tenido que asociarse al capital extranjero para tener acceso a las tecnologías de punta, lo que ha provocado un desajuste mayor en la cuenta de capital referente al sector tecnológico. Por otro lado, el poder de mercado y financiero de las transnacionales como resultado de las FAS, eleva la rentabilidad de las inversiones en forma no productiva, ejerciendo presión a la baja de los salarios y de los precios de muchas materias primas. Otro problema tiene que ver con la carga de la deuda. En los ochenta, años de "obligado ajuste", América Latina "transfirió 100 mil millones de dólares (entre 1882 y 1984) a los bancos del hemisferio norte"⁶⁹. Todo el peso del ajuste recayó sobre los países deudores, eximiendo de su responsabilidad a los bancos comerciales y a los países prestamistas, responsables con sus acciones de gran parte del enorme incremento de las tasas de interés. El hecho, como era de esperarse, tuvo como desenlace que el ingreso per cápita de América Latina retrocediera a los niveles de hacía diez años y el de África al de hacía quince.

Tercero. El éxito del este asiático no sólo está relacionado con el libre comercio. Las economías "emergentes" del este asiático, básicamente Corea, Taiwán, Hong Kong, Singapur, y más recientemente Malasia, tienen en la actualidad mayor nivel de competitividad y desarrollo que todos los demás países de América Latina, cuando hace

⁶⁸ Mike Moore *El Financiero* Lunes 10 de septiembre de 2001 pp. 22-23

⁶⁹ Emmerig, Louis y José Simes del Arco (comp.) *Op Cit.*, p. 8

algunos lustros la situación era inversa. A pesar de que ambas regiones implementaron políticas económicas de liberalización, es claro que en el fondo la política económica de los asiáticos iba más allá que la promoción del libre comercio. El Estado en aquellas naciones tuvo el papel central en el financiamiento y desarrollo de su industria exportadora, así como el rol relevante en el cambio de las estructuras económicas y sociales, aun en contra de los principios de eficiencia y competitividad. La región pronto entendió que aunque la realidad y la teoría aceptan algunos casos donde la eficiencia económica no es compatible con lo socialmente óptimo, no existe evidencia alguna que la desigual distribución de los factores y sus remuneraciones sean requisito importante para el crecimiento económico⁹⁰. De esta forma se explica como esos países lograron crecer tan alto al tiempo que reducían sus índices de concentración de ingreso y de pobreza. Estas ideas se replican más detalladamente en la siguiente sección.

El argumento en contra del cambio institucional de los organismos financieros internacionales también sufre de algunas debilidades importantes. Entre ellas el no reconocer hasta que punto la competencia -del vocablo *competere*, que significa "buscar conjuntamente"- es positiva al presentar incentivos de innovación y favorecer la meritocracia, y por tanto, la productividad. Otro falta es no reconocer la necesidad de flujos externos. Es claro que el capital externo y la IED, como un complemento del ahorro interno, tienen un papel positivo en el desarrollo económico. El problema radica en la volatilidad de los flujos de corto plazo, que se han convertido en un factor de inestabilidad potencial para las economías del Tercer Mundo. Esto plantea reformas financieras que fortalezcan el ahorro interno y reduzcan la dependencia financiera externa, así como la promoción de los flujos de largo plazo con efectos reales mayores en la economía, pero no su eliminación.

⁹⁰ Adam Smith decía que: "La diferencia de talentos naturales en hombres diversos no está tan grande como vulgarmente se cree, y la gran variedad de talentos que parece distinguir a los hombres de diferentes profesiones, cuando llegan a la madurez es, en la más de las veces, efecto y no causa de la división del trabajo. Las diferencias más dispares de caracteres, entre un filósofo y un mozo de cuerda, pongamos por ejemplo, no proceden tanto, al parecer, de la naturaleza como del hábito, la costumbre o la educación. En los primeros pasos de la vida y durante los seis u ocho primeros años de edad fueron probablemente muy semejantes, y en sus padres ni sus camaradas, advirtieron diferencia notable. Poco más tarde comienzan a emplearse en diferentes ocupaciones. Es entonces que la diferencia de talentos comienza a advertirse y crece por grados, hasta el punto que la vanidad del filósofo apenas encuentra parangón." Las consecuencias de si el filósofo hubiese habido tenido que trabajar, son obvias. Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Trad. de Gabriel Franco. 2ª ed. ICE, México, 1997. (c. 1937) p. 18.

2.2.2. La Reforma del Estado y el crecimiento económico

El cambio institucional impulsado por la globalidad es bastante homogéneo en todo el mundo y trata en lo fundamental de transformar la relación Estado-economía y la estructura de la administración pública. América Latina desde hace un par de décadas vive una serie de reformas estructurales que concuerdan con el proyecto de cambio institucional liberal de hacer más eficiente y competitiva la economía. El saldo, como se ha venido comentando, es ambiguo. El conjunto de reformas, genéricamente nombrado Reforma del Estado, ha sido impulsado principalmente por el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que lo presentan como un asunto indispensable para mejorar la gestión pública y para acceder a sistemas políticos democráticos, estabilizar el balance financiero del sector público y promover los flujos internacionales del capital.

La Reforma del Estado tiene entre sus objetivos: reducir el tamaño del Estado, reformar el sistema tributario, introducir el servicio civil de carrera y elevar la calidad de la gestión pública, que en conjunto forman parte de un objetivo general de reducir el costo fiscal del Estado. Esta óptica reduce entonces la problemática política y del Estado a meras cuestiones técnicas que puedan reducir los de operación del aparato estatal. Se piensa en una productividad de la administración pública producto enteramente de innovaciones técnicas, restando valor a las mejoras administrativas producto de la interacción política.⁷¹ En esta visión simplista de la eficiencia y la productividad, la política es desterrada del plano económico y de la gestión de la administración pública pues no tiene razón en un sistema donde las instituciones fundamentales ya han sido instituidas, donde los grandes objetivos ya han sido tomados y donde los fines del Estado ya están definidos; lo único sujeto a consideración son sólo los medios, los instrumentos. Estos supuestos implícitamente declaran resuelto política y económicamente el arreglo entre perdedores y ganadores, y por consiguiente, "la atención debe centrarse en el funcionamiento de las instituciones y en los procedimientos y herramientas a través de los que operan, y ya no en el modo en que esas instituciones son diseñadas, o en los objetivos que persiguen o excluyen".⁷²

⁷¹ Vilas, Carlos M. "El síndrome de Pantaléon: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". *Foro Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XLI: julio-septiembre de 2001, núm. 3, p. 422.

⁷² *Ibid.*, p. 431.

El espaldarazo más importante a la labor de los organismos financieros multilaterales (FMI, BM, BID) ha venido del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, que ha sintetizado su ideario político y económico en el llamado "Consenso de Washington", escrito por John Williamson en 1989 con el fin dar a conocer un denominador común de lo que deberían ser los componente del cambio institucional⁷³. El consenso ha definido la fórmula de "democracias de mercado" como el único camino del Tercer Mundo hacia el desarrollo, sus prioridades son:

- ↳ Disciplina fiscal.
- ↳ Prioridad en el gasto publico de areas de alto retorno económico.
- ↳ Reforma tributaria.
- ↳ Tasas positivas de interés fijadas por el mercado.
- ↳ Tipos de cambios competitivos y liberalización financiera.
- ↳ Políticas comerciales liberales.
- ↳ Apertura a la inversión extranjera.
- ↳ Privatizaciones.
- ↳ Desregulación amplia.
- ↳ Protección a la propiedad privada.

Estas directrices, explícita o implícitamente, han determinado las políticas públicas de la región en por lo menos tres lustros. Desde el río Bravo hasta la Patagonia se han dado procesos de privatización, liberalización financiera, apertura comercial y desregulación, con importantes consecuencias para la estructura económica. A pesar de que se han logrado corregir indicadores macro importantes, como la tasa inflacionaria y el déficit público, y estabilizar las economías, los indicadores de bienestar social han retrocedido y en forma constate se suceden crisis que eliminan los avances y algo más de lo logrado en los últimos años. Esto es significativo pues con las crisis se suceden estallidos sociales de importantes dimensiones que eliminan los beneficios que podría reportar la estabilidad macro, tales son los casos de Argentina, Venezuela y Bolivia. Surge entonces la pregunta ¿Debemos abandonar la idea que subyace en el "Consenso? No y si. El no es porque las reformas, si bien no han arrojado resultados positivos en lo concerniente a desarrollo económico, también es un hecho que han contribuido a eliminar prácticas de gobierno nefastas, como el populismo, la exorbitante corrupción en las empresas estatales y el proteccionismo empresarial que poco beneficio implicó para el

⁷³ Una visión reciente sobre el *Consenso*, hecha por su mismo autor, que difiere significativamente de la de sus críticos y apologetas, así como una revisión, en Jannery, Louis y José Nuñez del Arco (comp.). *Op Cit.*, p. 51-81.

consumidor. La parte afirmativa de la respuesta se basa en que el consenso también ha traído implicaciones negativas para el desarrollo. La liberalización económica, relacionada con una disminución importante de la tasa inflacionaria, el equilibrio fiscal, el incremento del ahorro y un crecimiento bajo, pero sostenido, también está relacionada con el aumento de la pobreza, la concentración del ingreso y los factores y un sector público poco productivo. De hecho, México ha experimentado en las últimas dos décadas un proceso de concentración por encima del observado a nivel mundial. En suma, somos campeones mundiales en la generación de pobres...y ricos. Mientras en que en 1984 el 10 por ciento de la población con menores recursos participaba con el 1.52 por ciento del consumo nacional, este porcentaje representó 1.52 en el 2000. En contraparte, los 10 millones de mexicanos más ricos, quienes en 1984 participaron con el 34.09 por ciento del consumo nacional, en el 2000 lo hicieron con el 38.70 por ciento¹¹.

Para la mayoría de los investigadores, empresarios y políticos, las causas de nuestra desigualdad y poca productividad pública y privada, están relacionadas básicamente con las pocas facilidades para la apertura de negocios, desiguales capacidades educativas, la cultura mexicana y el costo de la burocracia. Esta investigación, si bien coincide en la importancia de tales factores, considera que el problema fundamental está en el arreglo institucional vigente. Las instituciones que nos rigen generan incentivos (o las condiciones) para la existencia de un pésimo sistema educativo, una raquítica productividad en la burocracia y una creciente concentración de los factores productivos. Las crisis mexicana, rusa y de los *Tigres Asiáticos*, en los noventa, así como la argentina, en esta década, han llevado a replantear, no sólo el *consenso*, sino la propias visiones de muchos economistas sobre las mejores alternativas en la generación de desarrollo¹², y de hasta que punto se puede justificar el bienestar social y las libertades presentes por una posibilidad futura más prometedora. Una Reforma de Estado es indispensable para mejorar el desempeño económico, la esencia del problema radica en que existen diferentes concepciones sobre lo que debería ser una Reforma de Estado. Lo importante a destacarse en este apartado, es que las soluciones al subdesarrollo deben buscarse más allá de la simple ortodoxia teórica. Esta es la enseñanza más importante que nos deja la evidencia empírica y las reflexiones académicas más recientes.

¹¹ Ruiz, Jonathan y Alberto Barreritos "Ex México el líder en pobres y ricos" *Reforma* (México, D.F.), 3 febrero de 2003 p. 1A

¹² Stiglitz, Joseph E. y Shahid Yusuf (comps.). *Op. Cit.*, 526 pp.

2.2.3. La administración pública

La gestión de la administración pública en América Latina se enmarca en proceso de despolitización del Estado que básicamente se presenta como un reduccionismo de la función estatal en lo económico y lo político.⁷⁶ Esto implica un proceso por el cual la esencia política del Estado se reduce a simples aspectos administrativos y de corte gerencial, por un lado, y al fortalecimiento de un movimiento conservador bien posicionado en las estructuras institucionales vigentes llamado tecnocracia. Bajo este contexto las instituciones pierden su esencia original de reflejar las relaciones de poder y los acuerdos institucionales al interior de una sociedad. Nuevamente en todo este proceso el "Consenso de Washington" ha jugado un papel capital. Este decálogo tiende a limitar el espacio en el que pueden moverse las políticas públicas, puesto que toda acción llevada a cabo desde el Estado debe ajustarse a sus principios. Dada la rigidez de la "Reforma del Estado", acciones de política pública como el servicio civil de carrera, la transformación de la burocracia y la creación de instituciones generadoras de incentivos para la productividad, son vistas de forma marginal en función de un propósito básico de reducir el costo de la administración pública. El "Consenso" más allá de lo económico apunta también a reformas de corte político con el fin de respaldar institucionalmente unas relaciones políticas y económicas donde persiste la actual estructura institucional generadora de corrupción, clientelismo y exclusión. Esta situación ha llevado a que el marco institucional que regula la administración pública de la región cuente con poca legitimidad para hacerse cumplir. La imposición de los objetivos y directrices que deben normar la administración pública, específicamente los contenidos en el Consenso de Washington, nunca fueron discutidos internamente para ser adecuados a la realidad latinoamericana y valorar más detenidamente sus bondades y desventajas. Esta situación ha llevado, lógicamente, a que los efectos de la Reforma del Estado en la administración pública y la economía sean más negativos que positivos.

Esta forma particular de plantear el problema de la gestión pública converge en una marcada visión técnica de la administración pública. Lo político se pierde en la racionalidad formal de los procedimientos administrativos y la técnica operativa. Una moderna administración pública debe hacer uso de los avances informáticos en los procedimientos administrativos, de modelos econométricos, de teoría microeconómica

⁷⁶ *Ibid.*, p. 429

dura, pero nunca se debe perder de vista la frontera entre los objetivos de la gestión pública que son posibles llevar a cabo mediante técnicas administrativas y aquellos que derivan necesariamente de un proceso político.

La Reforma del Estado implementada en América Latina no ha generado los resultados esperados, y la respuesta a tal situación está en la despolitización de un asunto político por antonomasia, como lo es la gestión de la administración pública. El hecho de que un cambio institucional se haya dado por decreto de los gobiernos sin el mínimo consenso de los sectores público, privado y social, hace que la Reforma del Estado de la región cuente con poca legitimidad. De hecho esto explica en gran parte porque tal reforma no ha dado los frutos esperados, y porque muchos de sus supuestos no encuentran correspondencia con la realidad.

CONCLUSIONES

La integración mundial por medio de bloques y de instituciones que regulan los intercambios comerciales, ha permitido a Latinoamérica ampliar la exportación de sus productos, elevar la captación del capital foráneo e incrementar el flujo de información y tecnología proveniente del primer mundo, pero el precio que la región ha pagado por su inserción en la economía mundial ha sido muy elevado mientras que su desarrollo poco ha sido beneficiado. El proceso de globalización fue planteado en términos de que permitiría un mayor crecimiento y desarrollo de la economía mundial en conjunto, que las crisis y recesiones económicas serían fenómenos menos recurrentes y con efectos menos negativos. La situación es distinta, las recesiones se han vuelto crónicas y en las crisis los más afectados han sido los países en desarrollo, en especial sus sectores más pobres. En realidad la región no ha experimentado grandes avances en crecimiento, competitividad y desarrollo social, por el contrario, a nuestros viejos problemas han venido a sumarse los de contaminación ambiental, inseguridad pública y deslegitimación institucional. Un incremento real del PIB, una balanza fiscal equilibrada, una inflación controlada y otros "positivos" indicadores macroeconómicos, palidecen contra incrementos en los índices de pobreza, de concentración, de caída en los salarios reales y desempleo.

Esta investigación postula que la causa de tal problema es la existencia de un vacío institucional que incentive los aspectos positivos de la globalidad (intercambios tecnológicos y comerciales bajo condiciones de equidad) e inhiba los negativos (contaminación ambiental, desarraigo cultural, monopolios). Como se demostró en el transcurso del capítulo, las naciones del primer mundo antes de integrarse comercialmente y desregular su actividad económica, crearon mecanismos institucionales de protección a ciertas actividades vulnerables, y sobre todo, modernizaron su sector público. Los gobiernos de las naciones beneficiadas de la globalización, al margen del discurso, entendieron a tiempo la importancia de un sistema institucional generador de incentivos individuales y colectivos y regulador del sistema económico y político. Otra gran lección de la integración del mundo desarrollado, es que la eficacia de sus instituciones descansa en su mayor parte en su legitimidad, algo que se logra a partir del consenso y del reconocimiento institucional de derechos y obligaciones de los diversos sectores económicos y sociales.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A 2.1. Componentes del Índice de Competitividad

Índice tecnológico		Índice de instituciones públicas		Índice de contexto macroeconómico	
País	Lugar	País	Lugar	País	Lugar
Estados Unidos	1	Finlandia	1	Singapur *	1
Taiwán *	2	Dinamarca	2	Estados Unidos	2
Finlandia	3	Islandia	3	Hong Kong SAR *	3
Suecia	4	Nueva Zelanda	4	Australia	4
Japón	5	Australia	5	Suiza	5
Suza	6	Reino Unido	6	Taiwán *	6
Israel	7	Singapur *	7	Noruega	7
Canadá	8	Suiza	8	China *	8
Australia	9	Canadá	9	Irlanda	9
Noruega	10	Holanda	10	Corea	10
Dinamarca	11	Austria	11	Tailandia	11
Alemania	12	Noruega	12	Canadá	12
Portugal	13	Hong Kong SAR *	13	Chile	13
Estonia	14	Alemania	14	Finlandia	14
Reino Unido	15	Suecia	15	España	15
Islandia	16	Estados Unidos	16	Reino Unido	16
Singapur *	17	Israel	17	Nueva Zelanda	17
Corea *	18	Irlanda	17	India	18
Holanda	19	China	19	Holanda	19
República Checa	20	Uruguay	20	Malasia *	20
Holanda	21	Portugal	21	Malasia *	21
Bélgica	22	Bélgica	22	Alemania	22
Austria	23	Eslovenia	23	Austria	23
España	24	Tunez	24	Islandia	24
Eslovenia	25	Japón	25	Trinidad y Tobago	25
Malasia *	26	España	26	Bélgica	26
Nueva Zelanda	27	Taiwán *	27	Italia	27
Francia	28	Estonia	28	Francia	28
Latvia	29	Francia	29	Japón	29
Grecia	30	Hungría	30	Sudáfrica	30
Irlanda	31	Botswana	31	Dinamarca	31
Hong Kong SAR *	32	Corea *	32	Filipinas	32
Chile	33	Malasia *	33	El Salvador	33
Rep. Eslovaca	34	Sudáfrica	34	Suecia	34
Brasil	35	Malasia	35	Federación Rusa	35
Polonia	36	Lituania	36	Marruecos	36
Costa Rica	37	Italia	37	Tunez	37
Sudáfrica	38	China	38	Vietnam	38
Italia	39	Tailandia	39	Bangladesh	39
Lituania	40	Jordania	40	Portugal	40
Tailandia	41	Namibia	41	Rep. Dominicana	41
Trinidad y Tobago	42	Sri Lanka	42	Panamá	42
Croacia	43	Trinidad y Tobago	43	Costa Rica	43
Argentina	44	Grecia	44	Marruecos	44
Marruecos	45	Brasil	45	Lituania	45
Jamaica	46	Costa Rica	46	Estonia	46
Jamaica	47	Bulgaria	47	Grecia	47
Rep. Dominicana	48	El Salvador	48	Botswana	48
Panamá	49	Perú	49	Hungría	49
Uruguay	50	República Checa	50	Eslovenia	50
Jordania	51	Jamaica	51	Colombia	51
Filipinas	52	Latvia	52	Perú	52

Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2001-2009*. World Economic Forum-Oxford, Ginebra, Suiza, 2002 y 2002) p. 13

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro A.2.1 Componentes del Índice de Competitividad

(Continuación)

Índice tecnológico		Índice de instituciones públicas		Índice de contexto macroeconómico	
Pais	Lugar	Pais	Lugar	Pais	Lugar
Venezuela	53	Rep. Eslovaca	53	Indonesia	53
Turquía	54	Colombia	54	Polonia	54
Rumania	55	Panamá	55	Lituia	55
Bulgaria	56	Marruecos	56	Guatemala	56
India	57	Croacia	57	Jordania	57
Colombia	58	República Dominicana	58	Rumania	58
Namibia	59	India	59	República Checa	59
Túnez	60	Rep. Dominicana	60	Sri Lanka	60
Botsuana	61	Polonia	61	Nigeria	61
Marruecos	62	Vietnam	62	Israel	62
China	63	Turquía	63	Paraguay	63
Perú	64	Nicaragua	64	Rep. Eslovaca	64
Indonesia	65	Federación Rusa	65	Argentina	65
Federación Rusa	66	Argentina	66	Namibia	66
Sri Lanka	67	Rumania	67	Brasil	67
Vietnam	68	Zimbabue	68	Haití	68
El Salvador	69	Bolivia	69	Ecuador	69
Ecuador	70	Filipinas	70	Croacia	70
Nigeria	71	Paraguay	71	Honduras	71
Ucrania	72	Ucrania	72	Venezuela	72
Nicaragua	73	Venezuela	73	Uruguay	73
Guatemala	74	Guatemala	74	Jamaica	74
Zimbabue	75	Ecuador	75	Bulgaria	75
Paraguay	76	Honduras	76	Bolivia	76
Bolivia	77	Indonesia	77	Ucrania	77
Honduras	78	Nigeria	78	Turquía	78
Bangladesh	79	Bangladesh	79	Nicaragua	79
Haití	80	Haití	80	Zimbabue	80

Fuente: World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2001-2000* World Economic Forum-Oxford, Ginebra, Suiza, 2002. (c 2002) p. 13

Cuadro A.2.2. Crecimiento de la productividad promedio anual, 1960 y 1999

Pais	Crecimiento
China	2.40 %
Singapur	1.71 %
Corea	1.53 %
Finlandia	1.51 %
Chile	1.42 %
España	1.32 %
Brasil	0.78 %
México	0.30 %
Costa Rica	0.29 %
Perú	-0.06 %

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Reforma, Viernes 11 de Octubre del 2002

Cuadro A 2.3. Importaciones de tecnología como porcentaje del PIB para el año 2000

País	Crecimiento
Singapur	161.5 %
Costa Rica	45.8 %
Corea	41.7 %
México	33.0 %
Finlandia	32.4 %
España	32.2 %
Chile	30.8 %
China	23.2 %
Perú	17.9 %
Brasil	12.4 %

Fuente: Reforma. Viernes 11 de Octubre del 2002

Cuadro A 2.4. Escolaridad promedio en años, 1960 y 2000

País	1960	2000
Corea	3.2	10.5
Finlandia	5.4	10.1
Singapur	3.1	8.1
Chile	5.0	7.9
Perú	3.0	7.3
España	3.6	7.3
México	2.4	6.7
Costa Rica	3.9	6.0
China	n. a.	5.7
Brasil	2.8	4.6

Fuente: Reforma. Viernes 11 de Octubre del 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro A 2.5. Proporción de población con educación terciaria
o estudios superiores a la secundaria para el año 2000 ^v**

País	Crecimiento
Corea	25.8 %
Finlandia	23.2 %
Perú	22.4 %
Costa Rica	18.0 %
España	16.2 %
Chile	15.8 %
México	11.3 %
Singapur	10.6 %
Brasil	8.4 %
China	2.0 %

Fuente: Reforma. Viernes 11 de Octubre del 2002

^v Porcentaje de la población económicamente activa que tiene algún nivel de escolaridad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro A 2.7. El Mundo por Región

Este de Asia y Pacífico	América Latina y el Caribe	Blután	Zaire
Cambaya	Caribe	India	Ingreso Alto (OCDE)
China	Antigua y Barbuda	Maldivas	Alemania*
Corea, Rep.	Argentina	Nepal	Australia
Corea, Rep. Dem.	Barbados	Pakistán	Austria*
Fiji	Belice	Sri Lanka	Belgica*
Indonesia	Bolivia		Canadá
Irán	Brasil	África Subsahariana	Dinamarca
Laos, R P D	Chile	Angola	España*
Malasia	Colombia	Benin	Estados Unidos
Marshall, Islas	Costa Rica	Botswana	Finlandia*
Micronesia, Fed.	Cuba	Burkina Faso	Francia*
Mongolia	DOMINICA	Burundi	Grecia
Myanmar	DOMINICANA, Rep.	Camerun	Holanda*
Palau	Ecuador	Cabo Verde	Irlanda*
Papua Nueva Guinea	El Salvador	República Centroafricana	Italia*
Filipinas	Granada	Chad	Japón
Salomon, Islas	Guatemala	Comoros	Lusemburgo*
Samoa	Guyana	Congo, Rep.	Noruega
Samoa Americana	Haití	Congo, Rep. Dem.	Nueva Zelanda
Tailandia	Honduras	Cote de Ivoire	Portugal*
Tonga	Jamaica	Guinea Ecuatorial	Suecia
Vanuatu	México	Guinea	Suiza
Vietnam	Nicaragua	Guinea Bissau	Reino Unido
	Paraguay	Kenia	Otros de alto ingreso
Europa y Asia Central	Perú	Lesotho	Andorra
Albania	Puerto Rico	Liberia	Antillas Holandesas
Armenia	San Kitts y Nevis	Madagascar	Aruba
Azerbaijan	Santa Lucía	Malawi	Bahamas, Las
Belarús	San Vicente y las Granadinas	Maldivas	Bermudas
Bosnia y Herzegovina	Sri Lanka	Malí	Brunei
Bulgaria	Trinidad y Tobago	Marrutano	Caimán, Islas
Croacia	Ucrania	Mauricio	Canal, Islas
Checa, Rep.	Venezuela	Mayote	Chipre
Eslava, Rep.		Mozambique	Emiratos Arabes Unidos
Estonia	Oriente Medio y África del Norte	Namibia	Eslovenia
Georgia	Arabia Saudita	Niger	Islas, Feroe
Hungría	Arjelia	Nipetra	Ginebra
Isla de Man	Bahuen	Ruanda	Hong Kong, China
Kazajistán	Dibouti	Santo Tomás y Príncipe	Israel
Kirguiz, Rep.	Egipto, Rep.	Senegal	Kuwait
Latvia	Gaza y Franja del Oeste	Sierra Leona	Liechtenstem
Lituania	Irak	Somalia	Macao, China
Macedonia	Iran, Rep. Islámico	Sudáfrica	Malta
Moldavia	Jordania	Sudán	Marianas del Norte, Islas
Polonia	Libano	Swazilandia	Monaco
Rumania	Libia	Tanzania	Nueva Caledonia
Rusia, Fed.	Marrocos	Togo	Polinesia Francesa
Tajikistán	Oman	Uganda	Qatar
Turquia	Siria, Rep. Arab	Zambia	Singapur
Turkmenistán	Túnez		Vitienes, Islas
Ucrania	Yemen, Rep.		
Uzbekistán			
Yugoslavia			

Fuente: World Bank, *World Development Indicators*. World Bank, Washington, D C. 2001. (c 2001)

* Miembros de la Unión Europea Monetaria

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO III

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, ASPECTOS INSTITUCIONALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

Lo que debemos analizar somos nosotros mismos.
MARTIN HEIDEGGER

Después de analizar la globalidad bajo el enfoque del NE y sus efectos para la estructura del Estado y la gestión de la administración pública, se está preparado para entender de mejor forma la realidad del sector público mexicano. Este capítulo se compone de tres partes, en la primera de ella se aborda el estudio de la administración pública mexicana desde un punto de vista formal (estructura administrativa y tamaño), posteriormente se explica el comportamiento de la administración pública como resultado de los procesos políticos y el comportamiento burocrático, mismos que escapan a la estructura institucional formal; por último se expone el impacto de la administración pública en el desempeño económico y los niveles de competitividad de la economía en el plano internacional y bajo el enfoque del NE.

3.1. Estructura y Organización Formal de la Administración Pública

Un político piensa en la próxima elección; un hombre
de Estado piensa en la próxima generación.
JAMES F. CLARKE

El término sector público alude en forma general a las instituciones públicas, a su organización y a su relación interna en lo social, lo económico y lo político. De aquí que el término sector público sea frecuentemente usado para evocar al Estado, gobierno y administración pública en forma indistinta, aunque las más de ellas en forma incorrecta. Resulta entonces pertinente aclarar la terminología utilizada en esta investigación: Estado engloba las nociones de soberanía, territorio, organización política y cultura; gobierno hace referencia a la organización política de los poderes que representan y operan al Estado; y por administración pública se reconoce "al conjunto de organizaciones que

operan la matriz institucional del gobierno en el ámbito del ejercicio directo de su actuar y la operación de sus políticas”⁷⁷.

El sector público y la administración pública pueden ser analizados bajo cuatro enfoques igual de importantes:⁷⁸

- ▣ **Institucional.** Analiza el conjunto de leyes (restricciones institucionales) que determinan, organizan y delimitan la acción de los órganos del sector público
- ▣ **Organizativo.** Estudia el tipo de organización, estructura y función de los órganos públicos y los niveles de gobierno.
- ▣ **Tamaño del Estado.** Basa su análisis en el tamaño del Estado y sus efectos en la productividad de la administración pública y la economía.
- ▣ **Político.** Se centra en el proceso político de toma de decisiones públicas y la relación entre la administración pública y las instituciones políticas.

Esta investigación analiza la Administración Pública Federal bajo los cuatro enfoques, pero le da especial importancia al político por lo expuesto en el primer capítulo y porque los demás enfoques ya han sido tratados extensamente en otras investigaciones. Por este motivo, el estudio de la administración pública mexicana bajo el enfoque político se tratara más extensamente en la segunda parte del capítulo.

3.1.1. Enfoque institucional

El análisis del sector público que hace énfasis en el marco jurídico que lo rige corresponde al enfoque institucional. Las instituciones formales –leyes– definen la autoridad, objetivos, funciones y atribuciones de los órganos que constituyen el gobierno. Las instituciones también expresan las reglas del juego y un sistema de incentivos políticos y económicos que favorecen o restringen el comportamiento de los actores de la administración pública.⁷⁹

El sector público de la economía mexicana se rige por un conjunto de leyes subordinadas a una Constitución Federal. Las leyes que parten de este documento determinan las atribuciones, restricciones y competencias de los órganos y organismos del sector público y su interacción con el sector privado, los entes internacionales y los ciudadanos. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se obliga al

⁷⁷ Ayala Espino, José (1999) *Op. Cit.*, p. 38

⁷⁸ *Ibid.*, p. 23

⁷⁹ *Ibid.*, p. 48

Estado a dirigir el desarrollo económico de la nación, a fomentar el crecimiento económico y el empleo y a promover una justa distribución de la riqueza. En forma adicional, el Estado debe planear, coordinar y orientar la actividad económica, regular el mercado y hacer efectiva la justicia social⁴⁰.

La ley fundamental que organiza y distribuye competencias en la administración pública es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Esta clasifica en dos grupos los órganos la administración pública. El primero de ellos corresponde a la administración pública centralizada, donde bajo un criterio funcional los órganos se asocian a una actividad específica con subordinación directa al titular del Poder Ejecutivo (Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal). El segundo grupo comprende a los órganos de la administración paraestatal. Estos son de naturaleza jurídica diversa y auxilian al Poder Ejecutivo en el logro de sus objetivos (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos).

La labor del Poder Ejecutivo, primera autoridad y principal gestor de la Administración Pública Federal, se encuentra sujeta al conjunto de incentivos y restricciones que expresa el marco institucional formal e informal. Por este motivo resulta muy importante el enfoque institucionalista como medio para entender y dar solución a los problemas la administración pública.

3.1.2. Enfoque organizativo

El estudio del sector público bajo el enfoque organizativo se centra en la función y estructura económica, jurídica y territorial de los órganos públicos. De acuerdo a su competencia, los órganos de gobierno, con diferente estructura y niveles de autonomía, se especializan en determinadas materias con el fin de hacer más eficiente la gestión pública. Según lo establecido en la Constitución, la administración pública debe guiarse por los criterios de eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación⁴¹.

⁴⁰ Artículos 25, 26 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴¹ Artículos 124, 115, 117 y 118 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sector público mexicano de acuerdo a las características económicas y jurídico-administrativas de sus dependencias se clasifica en Gobierno General y Empresas Públicas:⁴²

- **Gobierno General.** Proporciona servicios de carácter social y comunitario en forma gratuita o de pequeñas cuotas. Ejemplos típicos son la procuración de justicia, seguridad pública, defensa nacional, trabajo legislativo, educación y protección social, entre otros. Bajo el criterio de la contabilidad nacional se clasifica en:
 - ◆ **Gobierno Central.** Institucionalmente se compone de:
 - Gobierno Federal: poder legislativo, judicial, ejecutivo, secretarías de Estado, órganos desconcentrados (CONACULTA) y fondos y fideicomisos (Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal).
 - Gobierno del Distrito Federal: jefatura, secretarías, direcciones, tesorería Tribunal Superior de Justicia, Procuraduría de General de Justicia y delegaciones políticas.
 - Organismos descentralizados federales productores de servicios sociales y comunitarios: UNAM, Comisión de Salarios Mínimos, IPN.
 - ◆ **Gobierno Local.** Institucionalmente se compone de:
 - Gobiernos estatales. 31 entidades federativas, órganos centralizados del gobierno (secretarías y órganos desconcentrados) y organismos descentralizados (universidades y tecnológicos).
 - Gobiernos municipales. Ayuntamiento, presidencia, síndicos y regidores
 - ◆ **Seguridad Social.** Institucionalmente se compone de los institutos de seguridad social federales: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) e Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).
- **Empresas Públicas.** Designado también como paracastatal, engloba las entidades públicas (organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fondos y fideicomisos y unidades administrativas gubernamentales) que se dedican a producir bienes y servicios cuyo destino es el mercado. Aunque en lo técnico y organizativo actúan igual que las empresas privadas, regularmente reciben subsidios o transferencias por parte del gobierno, lo que las convierte, además de su carácter de

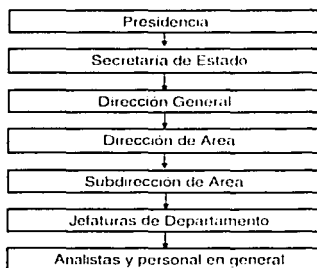
⁴² INEGI. *Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público. 1988-2000*. Base 1993. INEGI, México, 2002 p. 4

unidades económicas, en instrumentos de la política económica. Por su control presupuestario se clasifican en de control directo e indirecto.

- ♦ **Control directo.** Por su nivel de competencia se clasifican en:
 - Gobierno Federal: PEMEX, Luz y Fuerza del Centro, Comisión Federal de Electricidad, entre otras.
 - Gobierno del Distrito Federal: Autotransportes Urbanos de Pasajeros Ruta 100, Sistema de Transporte Colectivo Metro, entre otras.
- ♦ **Control indirecto.** Por su carácter financiero se clasifican en:
 - Financieras. BANOBRAS, NAFIN, BANRURAL, entre otras.
 - No financieras. LICONSA, DICONSA, entre otras.

Resulta pertinente aclarar que la clasificación en órganos centralizados -regularmente secretarías- y desconcentrados, se hace bajo un criterio de autonomía del órgano respecto al poder ejecutivo federal o local. El término organismos desconcentrados incluye a las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión que se distinguen básicamente por su personalidad jurídica y patrimonio propios. Adicionalmente tienen la característica de especializarse en la atención de algún sector o campo de estudio en particular.

Esquema 3.1. Estructura Jerárquica y organizacional del Poder Ejecutivo Federal



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Fuente: Ayala Espino, José. Economía del Sector Público Mexicano. UNAM, México, 1999 p. 81. (c) 1999

En el nivel federal de la administración pública, tanto central como paraestatal, se sigue una estructura jerárquica muy similar como la descrita en el Esquema 3.1.

3.1.3. Enfoque del tamaño del Estado

El tamaño del Estado es un indicador muy importante cuando se llevan a cabo investigaciones sobre la estructura del sector público, puesto que en él se reflejan las ideas políticas y económicas del grupo en el poder así como el tipo y ritmo de crecimiento de la economía en general. Desde hace más de una década existe una tendencia a reducir el tamaño del Estado bajo el argumento de elevar los niveles de desempeño de la administración pública y la economía, sin embargo, la experiencia negativa de muchas naciones ha dado como lección que una reducción del Estado no necesariamente mejora el desempeño del sector público. Resulta entonces pretencioso elegir un nivel adecuado de tamaño de Estado, puesto que su magnitud debe estar en función de las circunstancias y necesidades vigentes. Lo importante es saber interpretar los indicadores básicos de su tamaño y sus implicaciones para la administración pública y la economía. Los más comunes se listan a continuación:

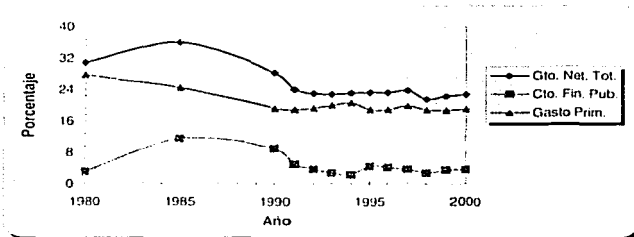
- ▣ Gasto Público. Gasto público con relación al Producto Interno Bruto (PIB), gastos totales menos gastos de transferencias con relación al Producto Nacional Bruto (PNB) y valor agregado del sector público al PIB.
- ▣ Ingreso Público. Presión fiscal (relación entre el total de impuestos y el PNB a precios de mercado), carga fiscal (parte del ingreso que obtiene el sector público de un contribuyente o grupo de contribuyentes), capacidad impositiva (aptitud de una comunidad para dedicar una parte de su ingreso al financiamiento del gasto público) y esfuerzo fiscal (relación entre ingresos fiscales obtenidos en el país y su capacidad impositiva).

En la economía mexicana los indicadores del tamaño del sector público más usuales son los siguientes:

- ▣ Participación en la producción.
- ▣ Formación bruta de capital.
- ▣ Número de empresas públicas.
- ▣ Empleo Público.

La Reforma del Estado en México comenzada en los años ochenta ha reducido considerablemente el tamaño del Estado. El consumo del gobierno como porcentaje de la demanda global se redujo de 10.3 por ciento en 1988 a 7.1 por ciento para el 2001, lo mismo que la formación bruta de capital del sector público que pasó de representar un 3.5 por ciento de la demanda global para el primer año, a 2.2 por ciento para el segundo (Cuadro A.3.1). El gasto público como porcentaje del PIB también ha experimentado una tendencia constante a la baja como gasto neto total y como gasto primario aunque no en su costo financiero (Gráfico 3.1 y Cuadro A.3.4). El gasto primario pasó de representar un 27.7 por ciento en 1980 a solo 17.7 por ciento en 2001, algo para analizar si consideramos que esta rubro incluye el gasto programable, las participaciones a estados y municipios, ADEFAS y estímulos fiscales. El hecho de que el costo financiero del sector público se mantenga constante se explica por el elevado monto de deuda que representó el rescate financiero de los bancos y el elevado costo de la deuda que en cada crisis se incrementa en forma importante.

Gráfico 3.1. Gasto público como porcentaje del PIB en México



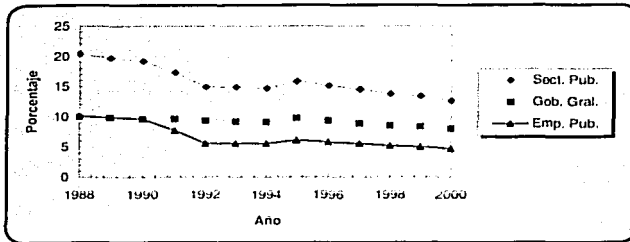
Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico, SHCP, México, 2002 p. 218.

* Datos exactos para cada año en el cuadro A.3.4 del anexo estadístico.

El sector público como actividad productiva también ha visto reducir su participación porcentual en la generación del Producto Interno Bruto, pasando de representar un 20.4 por ciento en 1988 a 12.6 en el 2001, y a la inversa, el sector privado ha visto incrementar su participación de 79.6 por ciento a 87.4 por ciento en el mismo lapso (Cuadro A.3.2. y Gráfico 3.2).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfico 3.2. Estructura porcentual del PIB total por sector en México



Fuente: INEGI. *Sistema de encuestas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público, 1988-2000 Base 1993*. INEGI, México, 2002, p. 80-81.

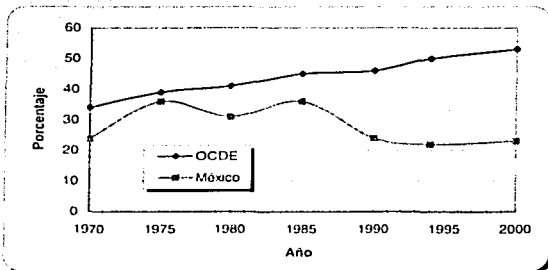
* Para una clasificación más completa ver cuadro A.3.2. del anexo estadístico.

Es destacar el hecho de que la reducción del tamaño del Estado no indica que sea más eficiente, o que sus acciones se hayan encaminado a elevar la productividad de la administración pública o el sector privado. Existen datos que indican que la reducción del tamaño del Estado mexicano no ha impactado mayormente a la productividad del sector público. Esto se mostrará y explicará puntualmente en el siguiente capítulo.

El gasto público en México es pequeño en relación con los países más desarrollados del mundo agrupados en la OCDE. Desde 1982 existe en México una política de Estado que apunta a reducir el gasto público como mecanismo para mejorar las finanzas públicas y dar paso a las reformas estructurales. El hecho es que el gasto público que practican los países de la OCDE duplica el que realiza México (Gráfico 3.3.) Ciertamente la recaudación en México es de las más bajas en Latinoamérica y la OCDE, pero el incremento en la recaudación no se ha visto acompañado por una reestructuración en el gasto público que permita incrementar los niveles de productividad de la administración pública. En tiempos de competitividad, eficiencia y globalidad, este sigue siendo un problema que muy poco se conoce, pero que resulta de crucial importancia para la sociedad en general.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Gráfico 3.3. Gasto público como porcentaje del PIB de México y la OCDE



Fuente: Cuadro A.3.5.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.2. Estructura y evolución Informal de la Administración Pública, un Enfoque Político

Los animales asombrados, pasaron su mirada del cerdo al hombre, y del hombre al cerdo; y, nuevamente, del cerdo al hombre; pero ya era imposible distinguir quien era uno y quien era otro.

GEORGE ORWELL

Al margen de las estructuras institucionales y organismos formales establecidos, muchas de las acciones de un Estado no encuentran explicación sin recurrir a las relaciones y mecanismos informales que lo rigen, pues parte importante de los acuerdos necesarios para lograr una buena gestión pública sólo pueden ser producto de arreglos institucionales informales. En congruencia con lo expuesto en los anteriores dos capítulos sobre el impacto de la actividad política en el desempeño económico y la gestión de la administración pública, a continuación se analiza el impacto de los factores políticos informales y la legitimidad de las instituciones en el desempeño de la administración pública mexicana. Antes de entrar de lleno en este análisis, se hará una somera revisión conceptual de la burocracia y su relación con la gestión de la administración pública.

3.2.1. Burocracia y administración pública

El actor central en la gestión de la administración pública es la burocracia. Esta organización representa la catapulta de las políticas públicas implementadas en el rubro y en ella el gobierno encuentra parte importante de la legitimidad necesaria para la efectividad de sus políticas. Esto ha motivado a investigadores y funcionarios a realizar investigaciones sobre el comportamiento de la burocracia y su impacto en la administración pública, con resultados las más de las veces contradictorios. Para algunos estudiosos, es necesario reducir en forma drástica el tamaño de la burocracia, y por tanto, de su poder de negociación; para otros, el proceso debe ser gradual y con topes mínimos para poder capitalizar ese enorme poder gremial en beneficio de la propia gestión pública, algunos más argumentan que con sólo cambio de filosofía y de conducta es posible desarrollar una burocracia más productiva. Lo cierto es que todo programa que contemple reformas en la gestión gubernamental debe contar entre sus variables más importantes el comportamiento burocrático.

Resulta pretencioso definir formalmente a la burocracia o apegarse a los postulados de algunas de sus teorías, pues dados los debates actuales no es en este

estudio donde se descubrirá el hilo negro de tan complejo tema. Lo que está al alcance de esta investigación es destacar los principales puntos de acuerdo entre las diversas teorías y confrontarles con la realidad de la administración pública mexicana.

La definición tradicional de burocracia alude a un cuerpo o conjunto de personas (funcionarios) jerárquicamente organizadas y caracterizadas principalmente por⁴³:

- Carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión, de manera que hay una separación entre función y propiedad.
- No ser elegidos por los administrados, sino nombrados por la autoridad superior.
- Estar dotados por un estatuto jurídico y social.
- Tener como actividad económica principal el servicio público.
- Respetar un marco jurídico aún en contra de sus criterios y convicciones.

Existe en todo el mundo el convencimiento de que una burocracia excesiva se traduce, invariablemente, en una acumulación de poder tal que aquella logra poner en la práctica sus intereses particulares por encima de los de la sociedad entera; la participación política ahora se restringe a su seno donde se reclutan total o parcialmente los miembros de la clase política. Cuando la burocracia viene a acumular los poderes de decisión política y los de ejecución administrativa, formales o informales, "la burocracia se convierte en un grupo de presión, en un sector social que reivindica su derecho a participar en la definición y traducción del interés general..."⁴⁴

A principios de la década de los ochenta cobra vigencia en las administraciones públicas una élite burocrática nueva, con características tan distintas del concepto tradicional, que pronto se utilizó concepto particular para designarla: la tecnocracia. La tecnocracia es un "sistema de dirección y gestión pública sustentado total y parcialmente sobre supuestos técnicos o sobre representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las cosas"⁴⁵. Bajo un sistema tecnocrático, los técnicos condicionan y determinan la toma de decisiones desplazando total o parcialmente al político en la generación de las políticas (económicas, sociales, de gobierno) y a los burócratas en la operación de las mismas. La virtud de la tecnocracia parecería consistir en su despolitización, es decir, en tratar los problemas no desde el punto de vista del poder,

⁴³ García-Pelayo, Manuel *Burocracia y tecnocracia*. Alianza Editorial, Madrid, 1974, (e 1974) p. 19.

⁴⁴ Oszlak, Oscar (Comp) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Trad. de Oscar Oszlak. Paidós, Argentina, 1985, (e 1984) p. 284 (Organizaciones Modernas)

⁴⁵ García-Pelayo, Manuel *Op. Cit.*, p. 42

sino desde la frialdad del análisis objetivo, pero en realidad se pasa de un extremo a otro. Los supuestos más generales en torno a ella son los que siguen:

- La sociedad y las instituciones de gobierno que ésta crea son vistas como sistemas técnicos,
- Priva una razón técnica en el análisis y operación del sector público y en general de la sociedad.
- Se generalizan en forma arbitraria la realidad de algunos eventos (los reglas del mercado se trasladan con mucha facilidad a la gestión pública).
- Se declara la superioridad de la técnica y la formas científicas sobre las demás fuentes y expresiones del conocimiento y la convivencia social y política.

El arribo de la tecnocracia desde un principio fue visto con recelo por amplios sectores sociales y gubernamentales, aunque en muchos círculos se consideraba como una alternativa viable al pésimo desempeño de las burocracias vigentes. Específicamente para el Tercer Mundo, la tecnocracia no ha disminuido en forma clara la corrupción, la ineficiencia y la poca productividad del sector público. Es decir, el marco institucional vigente sigue sin producir incentivos para un cambio real en la administración pública que beneficie a burócratas y sociedad en conjunto.

3.2.2. Eficacia de la estructura informal del sistema político en la administración pública

La gestión de la administración pública y el desempeño de la burocracia mexicana han estado directamente relacionados con la estructura del sistema político y su élite gubernamental. Adentrarse en las relaciones de poder político que rigen el sector público mexicano (que son básicamente son las mismas del viejo régimen prista independientemente de lo expresado por el "gobierno del cambio"), es empezar a desentrañar las verdaderas causas (instituciones informales) que determinan el desempeño de la administración pública. A continuación se expone un análisis de la alta correlación (positiva o negativa) entre el poder de los instituciones informales en el sistema político mexicano y la eficacia de su administración pública. Nótese la importancia para el desempeño productivo de los burócratas del sistema de incentivos institucionales y la legitimidad de las instituciones.

3.2.2.1. El Estado benefactor, 1970-1982

En los sexenios previos al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) el sistema político mexicano se distinguió por su alta estabilidad y eficiencia en el ejercicio del poder. La administración pública, estrechamente relacionada a la configuración política nacional, fue relativamente eficiente y en su seno se formaron los cuadros del más alto nivel de la política mexicana, más que en el PRI o en los procesos electorales. Los personajes más encumbrados del poder casi todos habían desarrollado una larga carrera en el servicio público y habían pasado por un largo proceso de capacitación y especialización, amén de haber demostrado amplias capacidades de conducción política y destreza técnica.⁷⁶ En el periodo 1940-1982 se formó una clase política y una burocracia profesional y especializada que por su lealtad al régimen era altamente compensada.

En el periodo de Luis Echeverría Álvarez (LEA), la cúpula gubernamental se caracterizó por su alto profesionalismo producto más de su amplia experiencia que su preparación académica. La casi totalidad de los funcionarios tuvieron que escalar en forma normal los organigramas de su respectiva presidencia. Con José López Portillo (JLP) se repite la misma situación, donde para acceder a los más altos cargos de la élite se necesitaba haber pasado por un amplio proceso de aprendizaje dentro de la administración pública.

Lo anterior evidencia un servicio civil informal que capacita y especializa al funcionario y premia su capacidad y talento⁷⁷. Aunque durante el periodo en cuestión ya eran muy comunes la corrupción y las relaciones de compadrazgo, era claro que existía un sistema de instituciones informales que aún el presidente en turno se veía obligado a cumplir. Por esta razón, el tener buenas "relaciones políticas" no garantizaba el acceso a los puestos del mayor nivel sin traer tras de sí toda una larga experiencia y probada capacidad en el ejercicio del servicio público.

En el plano político, en el sexenio de LEA por vez primera se percibe un proceso de apertura política que podría denominarse de liberalización política, que no de democratización. La diferencia entre ambos términos "estriba en que mientras que la trayectoria de la segunda es relativamente predecible, aún tomando en cuenta el componente de incertidumbre inherente a los procesos democráticos, el grado de incertidumbre de una trayectoria de liberalización parece mucho mayor en la medida en

⁷⁶ Ballinas Valdés, Christopher *Op. Cit.*, p. 534.

⁷⁷ *Ibid.* p. 535

que es un proceso abierto sujeto al impacto de acciones pragmáticas⁹⁸⁸. Es decir, el nivel institucional del cambio es el que marca la diferencia, pues mientras la liberalización consiste sobre todo en un cambio de comportamientos, la democratización involucra el cambio institucional.

La apertura política, en esta lógica, se dio con el objetivo primario de hacer recobrar legitimidad al régimen en virtud de los acontecimientos de 1968 y la dura represión a la guerrilla, no como un esfuerzo real para democratizar el régimen y mucho menos para transformar la estructura institucional formal. Por el contrario, el conjunto de reformas políticas tenían como objeto central preservar el régimen y sus instituciones informales.

Durante el periodo 1970-1982, la administración pública se desarrolla en un entorno de poca diversidad política y casi inexistentes espacios democráticos; pero el contar con un perfil básico de profesionalismo y de eficiencia en sus estructuras, le permitió al gobierno trabajar con una dosis importante de legitimidad, sobre todo si se considera la opinión favorable que la percepción general tenía de la economía por aquellos años. Este escenario se derrumbaría con los acontecimientos de 1982 que iniciarían una nueva etapa en la administración pública en México.

3.2.2.2. El Estado neoliberal, 1982-2000

Cuando el modelo del Estado benefactor se hunde estrepitosamente en 1982, surgen dos implicaciones importantes para el futuro inmediato de la nación: la primera de ellas, de corte principalmente económico, fue la que involucraba los aspectos de la reforma económica estructural (liberalización, desregulación, crecimiento hacia el exterior, entre otras); la segunda, más enfocada a consideraciones políticas y de la administración pública, fue la denominada Reforma del Estado (privatizaciones, cambio ideológico). El problema de la administración pública, caracterizado por su alto costo fiscal y su poca productividad en las capas más inferiores, fue abordado por el régimen mediante la inserción en el poder público de un nuevo grupo llamado tecnocracia. Este se caracterizaba por ser homogéneo y cohesionado y por su fuerte identificación con la reforma estructural y de Estado a las que se apostaba para paliar la crisis. Este cambio significó abandonar los principios de profesionalismo y lealtad dentro la administración pública en los círculos altos y medios, y por tanto, la escasa pero existente legitimidad del

⁹⁸⁸ Loraiza, Soledad. "La incertidumbre política." Nexos. (México). DE 1 vol. XVI, junio de 1993, núm. 186, p. 50.

gobierno dentro de la burocracia. Al mismo tiempo, como mecanismo compensatorio y objeto para reducir la inestabilidad social producto de las reformas económicas, se llevaron a cabo reformas institucionales tendientes a elevar la participación política real. Se intensifica así un proceso de liberalización política con el fin primordial de estabilizar el régimen y dar paso a las reformas estructurales y de Estado.

La tecnocracia, además de presentarse como un grupo compacto, se caracterizaba por un fuerte rasgo de afinidad ideológica, consecuencia de su misma formación académica y profesional en universidades del extranjero que apuntaban la nueva corriente neoliberal. De esta forma se suponía que estaban en mejor condiciones de enfrentar el duro panorama económico.⁶⁷ De hecho, el ascenso de la tecnocracia fue un paso lógico en la reforma de Estado emprendida por MMH centrada básicamente en lo económico y administrativo.⁶⁸ Los altos costos sociales de la reforma hacían casi imposible su logro por medio del consenso, entonces se necesitaba de un grupo de administradores para los que la política no tuviese mayor importancia que la aplicación mecánica de las reformas y su estricto cumplimiento. Esta es, quizás, la explicación más lógica para explicar la rapidez con que se dieron las reformas y algunos de sus efectos positivos, pero también la explicación para entender el fracaso de muchas de las nuevas disposiciones en amplios sectores de la economía.

En el ámbito de la administración pública las reformas implementadas no dieron los frutos esperados, pero se debe señalar que el fracaso de las nuevas políticas no puede achacarse a la falta de preparación y a la poca experiencia profesional en el sector público de la nueva élite (unos 15 años), sino a otro aspecto que tiene que ver con la especialización del servicio público y la legitimación del servicio público. A diferencia de los sexenios de LEA y JLP, donde casi todos los secretarios de Estado se habían formado en la dependencia a su cargo o al menos en su área respectiva, MMH inicia un proceso en que el factor decisivo a considerar para acceder a las más altas esferas del poder era la afinidad ideológica, muy por encima de la profesionalización y especialización del servidor público. Con Carlos Salinas de Gortari (CSG) dicho proceso se afianza llegando al extremo al inicio del periodo de Ernesto Zedillo (EZP), donde "de los que asumieron la titularidad de una secretaría de Estado, sólo tres personas, Carlos Rojas Gutiérrez, Herminio Blanco Mendoza y Ortiz Martínez, pertenecían a la misma dependencia (SEDESOL, SECOFI y SHCP, respectivamente)...el resto de los integrantes del equipo de

⁶⁷ Ballinas Valdes, Christopher. *Op Cit.*, p. 531

⁶⁸ Loueza, Soledad. *Op Cit.*, p. 51

Ernesto Zedillo no tenían relación alguna con la dependencia a la cual arribaron⁹¹. En el transcurso del sexenio se evidencia más aún el problema de especialización y profesionalismo de los cuadros con los excesivos cambios de los titulares de las secretarías y falta de sangre nueva para renovar los puestos de alto nivel. La obsesión por implementar un programa de reformas económicas y de Estado por encima de la preservación de los perfiles de especialización y profesionalización que se habían alcanzado en el seno de la administración pública, trajo como consecuencia que se acentuara el carácter autoritario del régimen político y se esfumara toda su legitimidad.

3.2.3. Instituciones y legitimidad de la administración pública en México

En la sección anterior se ha expuesto como durante tres sexenios (1964-1982), las instituciones informales lograron generar un sistema de incentivos que premiaba la lealtad y, en forma más importante aún, la experiencia en el sector público. Esto aun cuando existía (y existe) un sistema institucional formal que en la práctica representa pocos incentivos para un desempeño productivo de los servidores públicos. A pesar del autoritarismo y monopolización del poder político, la administración pública funcionaba puesto la élite burocrática percibía cierto premio a su lealtad, experiencia y especialización.

Con el cambio estructural de mediados de los ochenta y la aceleración del proceso de globalidad, se requería integrar al marco institucional formal aquellas relaciones informales que habían generado resultados positivos para la gestión pública, y desechar las viejas tradiciones de corrupción y compadrazgo de la administración pública. Las reformas, impulsadas principalmente en el periodo de gobierno de Salinas de Gortari (1988-1994), fueron parciales y sobre todo partidistas, básicamente se buscaba recobrar la popularidad perdida por las crisis y los efectos sociales negativos de la reformas económicas.

Con el arribo al poder de Ernesto Zedillo, por primera vez se estipuló en instituciones formales importantes, como el Plan Nacional del Desarrollo (PND) y el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), la urgencia de modernizar y elevar la productividad de la administración pública como detonante de la productividad global y como respuesta a un reclamo social⁹². Aunque estos documentos

⁹¹ *Ibid.*, 587

⁹² Sánchez González, José Juan. *Administración pública y Reforma del Estado en México*. INAP, México, 1998. (c 1998) pp. 213-215. (Premio INAP 1997)

presentaban como objetivos básicos la descentralización y desconcentración administrativa, la profesionalización de los servidores públicos, la medición y evaluación de la gestión pública, la simplificación administrativa y la participación ciudadana, las estadísticas muestran que se avanzó poco en elevar la productividad del sector público (más adelante, en la sección 4.2., se presenta cuantitativamente la situación). Una explicación a este fenómeno fue que las instituciones formales fueron en la práctica letra muerta. La evidencia estadística indica que casi ningún funcionario de alto nivel estaba especializado en su dependencia. La poca especialización y profesionalismo de la élite burocrática, así como los recortes laborales y el retroceso en el salario real de los servidores públicos, aunado al incremento de los índices de pobreza nacionales, llevaron a una crisis de legitimidad del gobierno que desembocó en su pérdida del poder político.

La conclusión con el arribo al poder de la administración pública de un grupo altamente homogéneo, excluyente, poco profesional y basado en la afinidad ideológica (la tecnocracia), es que agravó el proceso de deslegitimación de la élite burocrática, puesto que muchos sectores se sintieron excluidos del cambio institucional y las "reformas estructurales". De hecho, una de las razones fundamentales de la crisis de legitimidad del Estado contemporáneo, es su crisis de legitimidad en su administración pública⁹³.

⁹³ Muctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Op. Cit.*, p. 224.

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha analizado la Administración Pública Federal en México bajo los enfoques formal e informal. El análisis formal, que incluye las vertientes institucional, organizativa y del tamaño del Estado, es la forma convencional en como se estudia la administración pública. Bajo este enfoque se descubre un sector público que en las últimas dos décadas ha disminuido en forma importante su participación en el PIB nacional, así como su déficit público, su sector paraestatal y su burocracia. Lo sustancial bajo este enfoque es que sobre la base de los datos presentados debió incrementarse la productividad de la economía, o al menos de la administración pública, pero según los datos presentados esto no sucedió. La explicación para tal fenómeno según el marco teórico debe buscarse en las instituciones informales de la administración pública.

En la sección dos de este capítulo se presentaron cifras acerca de cómo en el mismo periodo de las reformas estructurales se dejó atrás un sistema de especialización y profesionalismo entre los funcionarios públicos de mayor rango en aras de garantizar la afinidad ideológica que garantizara la culminación de las reformas. La reducción de personal del sector público no fue acompañada de mayores salarios para los burócratas y mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, la forma en que se dieron las privatizaciones a la larga han resultado más costosas para el erario. Este conjunto de acciones condujeron a profundizar más la crisis de legitimidad del gobierno culminando en las elecciones del 2 de julio de 2000. El costo más grande para el régimen de haber minimizado la importancia de las instituciones informales fue la pérdida del poder.

Las instituciones informales son igual de importantes que las formales, pues son la fuente de confianza del sector privado en el gobierno para cumplir los acuerdos, las directrices de la política económica y los incentivos. En el último lustro se ha revalorado positivamente en todo el mundo la importancia de las instituciones hasta el punto de que organismos internacionales, como el Banco Mundial, la OMC y diversas ONG's, emiten informes mundiales sobre ellas y sugieran su uso adecuado para todo el mundo. Después de todo la teoría económica no ha resuelto los problemas económicos del ciudadano común corriente, y por supuesto no podemos esperar otro siglo para que los resuelva.

ANEXO ESTADISTICO

Cuadro A.3.1. Estructura porcentual de la oferta y demanda global^{1/}

Concepto	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Oferta Global.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Producto interno bruto	89.6	88.3	86.9	85.7	83.9	83.9	81.8	83.2	80.9	78.7	76.9	75.1	72.6	73.1
Importación de B. y S.	10.4	11.7	13.1	14.3	16.1	16.1	18.2	16.8	19.1	21.3	23.1	24.9	27.4	26.9
Demanda Global	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Consumo final total	71.4	72.0	71.5	70.9	69.8	69.6	67.8	67.3	63.4	61.1	59.7	58.8	57.3	53.5
Privado	61.1	62.1	61.9	61.3	60.6	60.3	58.9	57.8	54.6	53.0	51.9	51.1	50.2	52.3
Del gobierno	10.3	9.9	9.6	9.6	9.2	9.3	8.9	9.5	8.7	8.2	7.8	7.7	7.1	7.1
Formación B. de K fijo	14.0	14.0	14.8	15.6	16.3	15.6	15.8	12.1	13.1	14.4	14.8	15.0	15.1	14.4
Privada	10.5	10.4	11.1	12.1	13.1	12.4	11.7	9.1	10.7	12.0	12.7	12.9	12.7	12.2
Pública	3.5	3.5	3.7	3.5	3.2	3.2	4.0	3.0	2.4	2.4	2.1	2.1	2.4	2.2
Variación de existencias	2.2	1.6	1.5	1.4	1.8	1.8	2.4	0.7	1.9	2.6	2.7	2.0	2.1	1.7
Exportación de B. y S.	12.4	12.4	12.2	12.2	12.1	12.1	14.1	19.9	21.7	21.9	22.8	24.2	25.5	24.5

^{1/} Cifras calculadas a precios constantes de 1993

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico. SHCP, México, 2002. p. 157.

Cuadro A.3.2. Estructura porcentual del PIB total por sector público y nivel institucional^{1/}

Concepto	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Sector Público	20.4	19.7	19.2	17.3	14.9	14.9	14.7	15.9	15.2	14.5	13.8	13.4	12.6
Gobierno General	10.1	9.9	9.6	9.6	9.3	9.2	9.1	9.8	9.3	8.9	8.5	8.4	8.0
Gobierno Central	6.2	6.0	5.7	5.7	5.4	3.4	3.3	3.5	3.3	3.0	2.8	2.7	2.6
Gobierno Federal	5.1	5.0	4.8	4.8	4.5	2.5	2.4	2.6	2.4	2.1	1.9	1.9	1.8
Gobierno del Distrito F.	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
Organismos													
Descentralizados	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5
Gobierno Local	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	4.3	4.2	4.6	4.4	4.4	4.3	4.2	4.0
Gobiernos Estatales	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	3.8	3.7	4.1	3.9	3.9	3.8	3.8	3.6
Gobiernos Municipales	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Seguridad Social	1.7	1.7	1.6	1.7	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4	1.3
Empresas Públicas	10.3	9.9	9.6	7.7	5.6	5.6	5.6	6.1	5.8	5.6	5.2	5.0	4.7
De control directo	4.7	4.3	4.2	3.8	3.8	4.0	4.0	4.3	4.2	3.9	3.6	3.4	3.2
De control indirecto	5.6	5.5	5.4	3.9	1.8	1.6	1.6	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.5
No financieras	2.2	2.2	2.3	0.9	0.8	0.7	0.7	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7
Financieras	3.4	3.3	3.2	3.0	1.0	0.9	0.9	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
Sector Privado	79.6	80.3	80.8	82.7	85.1	85.1	85.3	84.1	84.8	85.5	86.2	86.6	87.4

^{1/} Cifras calculadas a precios constantes de 1993

Fuente: INEGI. Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público. 1988-2000 Base 1993. INEGI, México, 2002. p. 80-81

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro A.3.3. Ingresos públicos como porcentaje del PIB^{1/}

Concepto	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Ingresos ordinarios del sector público presupuestario	25.5	26.2	26.3	23.1	23.1	22.8	23.0	23.2	20.4	20.8	21.5	22.0
Ingresos del Gobierno Federal	16.1	18.2	18.6	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7	15.8	16.3
Tributarios	11.1	10.6	11.3	11.4	11.3	9.3	8.9	9.8	10.5	11.4	10.6	11.3
Renta ^{2/}	4.9	4.6	5.2	5.3	5.1	4.0	3.8	4.3	4.4	4.7	4.7	4.9
Valor Agregado	3.5	3.2	2.7	2.8	2.7	2.8	2.9	3.1	3.1	3.3	3.5	3.6
Producción y servicios	1.3	1.2	1.6	1.5	2.0	1.3	1.2	1.4	2.0	2.3	1.5	1.9
Importación	0.9	1.0	1.1	1.0	0.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
Otros	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4
No tributarios	5.1	7.6	7.4	4.0	4.2	6.0	6.6	6.2	3.3	3.3	0.2	4.9
Ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo ^{3/}	9.4	8.0	7.6	7.6	7.6	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.7	5.8
Ingresos petrol y no petroleros del sect. pub. presupuestario	25.5	26.2	26.3	23.1	23.1	22.8	23.0	23.2	20.4	20.8	21.5	22.0
Ingresos del Gobierno Federal	16.1	18.2	18.6	15.4	15.5	15.2	15.5	16.0	14.2	14.7	15.8	16.3
Petroleros	4.7	4.4	4.5	4.2	4.2	5.4	5.8	5.7	4.4	4.6	5.8	5.5
No petroleros	11.4	13.8	14.1	11.2	11.3	9.8	9.7	10.3	9.7	10.1	10.0	10.7
Ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo ^{3/}	9.4	8.0	7.6	7.6	7.6	7.6	7.5	7.2	6.2	6.1	5.7	5.8
DEMFV	3.5	2.6	2.3	2.2	2.3	2.7	2.9	2.7	2.1	2.2	1.8	1.8
Demás entidades	5.9	5.4	5.4	5.4	5.4	4.9	4.5	4.5	4.1	3.9	3.8	4.0

1/ Cifras calculadas a precios constantes de 1993.

2/ Incluye los impuestos al activo y a los servicios telefónicos.

3/ Excluye las cuotas del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, SHCP, México, 2002, p. 214.

Cuadro A.3.4. Gasto público como porcentaje del PIB en México

Concepto	80	85	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Gasto Neto Total	30.8	36.0	28.3	24.0	23.0	22.8	23.1	23.4	23.3	23.8	21.6	22.3	22.7	23.0
Costo financiero del sector público ^{1/}	3.1	11.5	9.1	5.1	3.8	2.8	2.4	4.6	4.3	3.9	2.8	3.6	3.7	3.3
Gasto primario ^{2/}	27.7	24.5	19.2	18.9	19.2	20.0	20.6	18.8	18.9	19.9	18.8	18.7	19.0	19.7
Gasto programable	24.6	21.1	15.9	15.7	15.8	16.5	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.5	15.6	15.2
Part. a entidades federativas y Mpios.	2.1	2.7	2.8	2.8	2.9	3.0	2.9	2.7	2.8	3.0	3.0	3.1	3.2	3.4
Estímulos fiscales	0.2	0.1	0.1											
ADEFAS	0.8	0.7	0.4	0.4	0.4	0.5	0.1	0.4	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1

1/ Hasta 1993 corresponde al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda. A partir de 1995 se incluyen los recursos de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Se excluyen los intereses compensados.

2/ Resulta de restar al gasto neto devengado el costo financiero del sector público.

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Segundo Informe de Gobierno, Anexo Estadístico*, SHCP, México, 2002, p. 218.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro A.3.5. Gasto Público como porcentaje del PIB en los países de la OCDE^{1/}

Países	1970	1975	1980	1985	1990	1994	2000
Alemania	38	48	48	47	45	49	
Australia	-	31	32	37	35	38	
Austria	38	45	48	51	49	52	
Bélgica	42	51	59	62	55	55	
Canadá	34	38	39	45	46	48	
Dinamarca	41	48	56	59	59	63	
España	22	24	32	41	42	46	
Estados Unidos	31	33	32	33	33	34	
Finlandia	30	38	38	44	45	59	
Francia	39	43	46	52	50	55	
Grecia	24	29	31	44	47	49	
Irlanda	-	-	49	52	41	43	
Islandia	-	31	28	31	34	-	
Italia	33	42	42	51	53	56	
Japón	19	27	32	32	32	35	
Noruega	40	45	48	45	54	57	
Países Bajos	41	51	55	56	54	55	
Portugal	22	30	26	43	43	53	
Reino Unido	37	44	43	44	40	43	
Suecia	43	48	60	63	59	67	
Suiza	32	39	40	43	43	-	
Turquía	-	-	21	18	-	-	
Promedio OCDE	34	39	41	45	46	50	53 ^{2/}
México	24 ^{1/}	36 ^{1/}	31	36	24	22	23

^{1/} Gasto Corriente más gasto de capital.

^{2/} Estimado

* Calculados Ayala Espino, José. Estado y desarrollo. *La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. UNAM, México, 2001 (e 2001) pp. 48-51.

Fuente: Elaboración propia con datos de: OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997. (e 1995) p. 56. (Administración General).

Cuadro A.3.6. Balance público y balance económico primario como porcentajes del PIB

Concepto	80	85	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Balance Público ^{1/2}	30.8	36.0	28.3	24.0	23.0	22.8	23.1	23.4	23.3	23.8	21.6	22.3	22.7	23.0
Gasto primario ^{1/}	27.7	24.5	19.2	18.9	19.2	20.0	20.6	18.8	18.9	19.9	18.8	18.7	19.0	19.7
Gasto programable	24.6	21.1	15.9	15.7	15.8	16.5	17.6	15.8	16.0	16.6	15.6	15.5	15.6	15.2
Estímulos fiscales	0.2	0.1	0.1											
ADEFAS	0.8	0.7	0.4	0.3	0.4	0.5	0.1	0.4	0.1	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1

^{1/} Hasta 1993 corresponde al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda. A partir de 1995 se incluyen los recursos de los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca. Se excluyen los intereses compensados

^{2/} Resulta de restar al gasto neto devengado el costo financiero del sector público

Fuente: Poder Ejecutivo Federal. *Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*. SHCP, México, 2002. p. 218.

ISSN 1405-8344
FALLA DE ORIGEN

**Cuadro A.3.7. Sanciones administrativas impuestas a servidores
Públicos en el ámbito federal (miles)**

Concepto	85	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01
Sanciones administrativas.													
Impuestas (miles)	10.5	19.1	19.4	15.3	16.6	7.8	9.3	11.9	10.8	10.1	13.2	9.0	
Origen de las sanciones (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Queja o denuncia ciudadana	7.6	10.5	12.4	19.3	20.9	33.3	41.7	24.3	29.8	26.7	27.9	39.2	
Dictamen de auditoría	1.5	2.8	3.5	7.0	12.5	16.7	12.3	12.7	22.8	26.9	23.7	30.7	
Investigación interna	6.3	7.6	7.5	12.7	20.0	14.4	9.6	8.4	11.9	9.3	8.7	11.2	
Recomendación (CNDH)	0.5	0.6	1.1	1.7	0.3	0.5	0.7	0.3	1.5	0.5	0.2	0.1	
Registro patrimonial	84.5	78.5	75.5	29.3	46.3	35.1	35.7	54.3	34.0	36.7	39.5	18.8	
Motivo de las sanciones (%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Negligencia administrativa	5.5	10.1	8.1	15.1	29.3	42.0	39.3	29.4	44.0	41.4	43.2	52.3	
Contratación	1.5	1.3	1.8	2.0	3.1	2.4	2.4	2.6	5.4	6.1	4.9	7.7	
Leyes y normas presup.	2.6	3.3	3.8	7.6	6.1	4.8	6.0	6.0	9.1	9.6	7.1	11.0	
11.0. Abuso de autoridad	2.7	3.3	5.1	7.9	8.7	11.4	13.8	5.9	6.1	5.2	4.5	5.9	
Falta de honestidad	3.1	3.6	5.8	8.1	6.5	4.3	2.8	1.9	1.4	1.0	0.8	1.8	
Declaración patrimonial	84.6	78.4	75.4	59.3	46.3	35.1	35.7	54.2	34.0	36.7	39.5	21.3	
Servidores públicos													
Sancionados (miles) ¹⁷	8.3	14.7	16.3	11.0	11.3	4.4	5.5	8.4	8.4	8.7	11.5	7.2	

17 El total de sanciones administrativas impuestas no necesariamente coincide con el número de servidores públicos sancionados, toda vez que estos, de acuerdo a la falta administrativa cometida, pueden hacerse acreedores a más de una sanción.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Poder Ejecutivo Federal. *2do Informe de Gobierno. Anexo Estadístico.* México, 2002. p. 411.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

INSTITUCIONES POLÍTICAS Y CAMBIO INSTITUCIONAL

HACIA UN DESEMPEÑO PRODUCTIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hay que hacer cosas mas útiles, en vez de cosas admirables.
SAN AGUSTÍN

En los capitulos anteriores se ha intentado explicar el subdesarrollo de México y la poca productividad de su Administración Pública Federal bajo el enfoque neoinstitucionalista, en este capitulo se estructuran las directrices de un cambio institucional que incremente la productividad del sector público y pretende ser una contribución teórica y práctica para incrementar la productividad de la administración pública mexicana. En la primera sección se aborda el impacto de una administración pública productiva en la competitividad internacional del sector privado, posteriormente se presenta un plan concreto de reformas institucionales, así como sus actores y alcances.

4.1. Administración Pública, Desempeño Económico y Competitividad Internacional

Karl Marx, a quien nadie puede acusar de proclividad pequeño burguesa, recitaba a Shakespeare de memoria, se extasiaba con Byron y Shelley, elogiaba a Heine y consideraba a ese reaccionario de Balzac como un admirable gigante.

ERNESTO SABATO

La competitividad, es decir, la capacidad de competir y cumplir con un objetivo de beneficio previamente establecido, es la cualidad que persigue toda unidad económica en el sistema capitalista de mercado. Esta acción genera amplios beneficios para una sociedad, pero también problemas que debe resolver el Estado. Entre las más importantes ventajas que genera un sistema de competencia equitativo y democrático, destacan: mayor eficiencia, estímulos a la innovación, especialización y asignación eficiente de los recursos. El mecanismo más importante para ser competitivo es la productividad, y el medio más adecuado para promover la productividad es la competencia en condiciones de igualdad. Efectivamente, las teorías neoclásica y keynesiana, con diferencias importantes en el corto plazo sobre los mecanismos para incrementar el producto, coinciden en señalar que en el largo plazo sólo es posible

incrementar a este en términos reales mediante incrementos en la productividad. En todo este proceso corresponde al Estado corregir las fallas del mercado y garantizar que el crecimiento económico se convierta en desarrollo económico, particularmente su función consiste en distribuir la riqueza, velar por la igualdad en la competencia, estabilizar la economía y hacer cumplir las instituciones. Estas ideas sobre competencia, productividad y función del Estado se aceptan como válidas en la mayor parte mundo, el problema con ellas radica en las diversas formas que se proponen para hacerlas una realidad.

A continuación se expone lo que se entiende por productividad en la administración pública y sus diferencias con la productividad del sector privado, su impacto en el desempeño del sector privado y en el crecimiento económico.

4.1.1. Naturaleza de la productividad en la administración pública

En estricto sentido económico, productividad se define como el producto generado por trabajador empleado. La productividad es un indicador muy importante del desempeño de los sectores público y privado, pero dado que los objetivos que persiguen estos no son iguales, la productividad practicada por ambos no debe entenderse de la misma forma. Para marcar esta diferencia, empezaremos por distinguir los términos competitividad y productividad. Competitividad es un concepto asociado principalmente a las cuestiones de competencia del producto en el mercado, es decir, a su presentación comercial, sus características, su costo, y sobre todo, a los márgenes de ganancia que genera a su productor. Productividad tiene que ver más con el proceso productivo, con la relación entre los factores empleados y la producción. En este sentido, la productividad practicada por el sector privado está más estrechamente relacionada a su competitividad en el mercado, donde la calidad y cantidad de conocimientos y habilidades de los que participan en el proceso productivo, la infraestructura, las comunicaciones y las instituciones, juegan el papel central. Dado que la mayoría de los servicios de la administración pública sólo pueden ser proporcionados por el Estado, y de que el objetivo primario de la prestación de los servicios no es el beneficio para el Estado, la productividad derivada de las consideraciones del mercado no puede usarse para medir la productividad de la administración pública. Para medir esta productividad debe hacerse uso de tres indicadores alternos: el costo del sector público, el producto sectorial por empleo sectorial y la productividad del sector privado relacionada con el desempeño del

sector público. Pero de hecho, la idea sigue siendo la misma, producir más con los mismos recursos de antes.

Es muy importante entender la diferencia de la productividad de los sectores público y privado, tanto en medios como en objetivos. En el sector privado lo más importante es maximizar la utilidad (minimizar el costo) de la empresa (optimización micro), pero los organismos del sector público buscan maximizar la utilidad de la sociedad aun a costa de su propio nivel óptimo de operación. En el sector privado no existe la democracia en la toma de decisiones, en el sector público se busca que esto sea así. En el sector privado el monopolio es negativo, pero un monopolio estatal puede estar justificado (seguridad pública, seguridad social). En el sector privado la política y la legitimidad no tiene el peso y los alcances que tienen en el sector público. Existen coincidencias en que se deben prestar servicios públicos de calidad y baratos, y que el costo medio de la burocracia no debe separarse demasiado del costo de medio de la mano de obra empleada en el sector privado, pero los fines, a pesar de buscar ambos la optimización, son muy distintos. Por que el objetivo primario de la administración pública no es el lucro, sino el crear condiciones propicias para el mismo (competencia) y eliminar sus efectos negativos (concentración y desigualdad). No necesariamente se está de acuerdo con Osborne, quien afirma que la diferencia importante no esta entre lo público y lo privado, sino entre monopolio y competencia: porque cuando hay competencia, se obtienen mejores resultados, mayor conciencia del costo y la prestación de un servicio de mejor calidad¹⁴. En aras de garantizar la utilidad pública, algunos monopolios controlados por el Estado son necesarios, puesto que los costos por mantener un monopolio son menores que enfrentar los costos sociales derivados de las fallas del mercado y la competencia.

4.1.2. La productividad de la administración pública en el sector privado

Un sector público productivo y eficaz contribuye mucho a la competitividad internacional de la economía y la sociedad. El sector público también influye en numerosos aspectos del desarrollo social. En el futuro, los sectores públicos se harán la competencia para crear las condiciones propicias para las empresas e industrias viables y provechosas

¹⁴ Osborne, David y Ted Gaebler *Op Cit.*, p

(Ministerio de Hacienda de Finlandia, 1992)⁹⁵. Efectivamente, una administración pública productiva es importante para la economía por varias razones: reduce el costo de operación del sector público, y por tanto se liberan recursos para otras actividades; disminuye los costos de transacción de las empresas, lo que incrementa su productividad y por tanto la competitividad de estas en los mercados internacionales; además, surge una correlación positiva entre productividad y salario real de los burócratas, lo que implica mayores incentivos para la productividad. En seguida se desarrollan más extensamente estas ideas para una economía del Tercer Mundo con deficientes estructuras institucionales y productivas como la mexicana.

4.1.2.1. Impacto en la productividad del sector privado

La estructura institucional en el contexto de la administración pública afecta el desempeño económico del sector privado bajo dos esquemas. El primero de ellos se da por medio de las instituciones que regulan directamente el intercambio y el comportamiento de los agentes económicos. Por ejemplo, las leyes de los impuestos, las que regulan la constitución de cooperativas y sociedades y las que especifican las características del producto. La claridad de estas instituciones, su legitimidad, así como su aplicación imparcial, generan un conjunto de incentivos y condiciones para producir más eficientemente e incrementar la productividad del sector privado. El segundo esquema, que es el que interesa a esta investigación, es el que explica el desempeño del sector privado como resultado de las instituciones que regulan la gestión de la administración pública. Es decir, un sistema institucional que promueve un desempeño productivo de la administración pública, eleva también los niveles de productividad del sector privado.

La gestión de la administración pública le genera al sector privado unos costos de transacción (costos en el pago de los impuestos, trámites, los mismos impuestos), que entre más elevados, menos incentivos se generan para la inversión en los procesos productivos. Cuando los costos de transacción se reducen *ceteris paribus*, significa que el sector privado está en condiciones de producir lo mismo con un mayor beneficio, o de producir más a un costo similar. Este incremento en el producto, sin modificar la cantidad de factores empleados, representa un incremento en la productividad de todo el sector privado. Específicamente la productividad de la industria mexicana aumentaría como

⁹⁵ OCDE: La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997. (c 1995) p. 58. (Administración General)

resultado de una reforma institucional en la administración pública, contrarrestando la tendencia a la baja de la productividad industrial mexicana.

4.1.2.2. Impacto en la competitividad internacional del sector privado

El aumento de la productividad del sector privado incrementa su competitividad en los mercados internacionales, puesto que sus costos para producir ahora son menores. En todo el mundo existe una creciente competencia entre los gobiernos para atraer la inversión e industrias atractivas foráneas, pero también para hacer más competitivas a sus industrias nacionales. Con la mayor productividad de la industria mexicana se estaría en mejores condiciones para enfrentar la competencia asiática, de China principalmente, donde la industria a logrado niveles de competitividad muy altos por su mano de obra barata y sus regulaciones competitivas. No se está de acuerdo con las ideas vertidas por muchos economistas y empresarios de basar la competitividad de la industria nacional en la mano de obra barata, ni tampoco en la desregulación total de la economía, puesto que la "mano invisible" ha demostrado no funcionar para generar desarrollo. Se trata de elevar la competitividad mediante la productividad, y esta mediante una administración pública productiva.

4.1.3. Productividad de la Administración pública y crecimiento económico

El crecimiento económico real es el aumento del valor de la producción (generada por los factores productivos, trabajo y capital, principalmente) menos la inflación. Las economías de los países desarrollados en la segunda mitad del siglo XX experimentaron un crecimiento sostenido por encima del de su población, es decir, su productividad aumentó, lo que se reflejó en incremento de su PIB per cápita. Este no fue el caso del Tercer Mundo, donde la producción creció al mismo ritmo e incluso menos que la población, lo que resultó en que los niveles del PIB real se hayan mantenido e incluso retrocedido, como el caso de Argentina y Uruguay. Pero también hubo países, en ese entonces del Tercer Mundo (Corea, Taiwán, Singapur) que lograron crecer año con año por encima de su población, aun cuando la mayoría no contaban con recursos naturales, ni con industria manufacturera, pero que hoy son potencias económicas. Muchos factores explican este proceso, como la educación intensiva y extensiva que se dio a toda la población, la creación de infraestructura, la represión política, el cumplimiento estricto del Estado de Derecho con violación a los derechos humanos, pero también con una administración

pública poco costosa y productiva. La modernización administrativa, vista como un administración pública más productiva, es un elemento fundamental para coadyuvar al incremento de la productividad económica y el desarrollo político democrático⁹⁶.

4.2. Productividad de la Administración Pública Federal en México

No hay nada más objetivo que las leyes de la aritmética
GOTTLÖB FREGE

La productividad de la administración pública mexicana busca explicarse con los criterios cuantitativo y cualitativo. El método cuantitativo es importante pues arroja la situación numérica de la productividad sin predisposiciones ideológicas. Por su parte, la visión cualitativa explica muchas veces en forma más exacta las causas y consecuencias del problema recurriendo a factores que escapan a la formalización matemática.

4.2.1. Metodología y justificación

Conceptual y empíricamente es muy difícil medir la productividad del sector público sin caer en simplificaciones e incurrir en errores metodológicos. Sin duda existen pocas similitudes en la productividad que practican PEMEX, BANCOMEXT o la UNAM, e incluso la que se practica al mismo interior del Gobierno Federal en sus diferentes secretarías, como la SECODAM, la SEP o la SHCP. Aun con esta limitante, se deben buscar criterios de comparación cuantitativos al interior del sector público y con el resto de la economía nacional e internacional. Las herramientas numéricas de medición, a pesar de sus limitantes, son el mejor mecanismo para establecer la situación real de un problema y formular su solución.

En el análisis de la productividad se hace uso del PIB sectorial y del PIB de cada uno de los organismos del sector público que resultan de las clasificaciones institucional y económica. Se respeta la definición convencional de productividad entendiéndola como el producto generado por trabajador empleado. Esta metodología subestima o sobreestima la productividad en el sentido de que no necesariamente se tienen que lograr altos niveles de productividad en el sector público para garantizar un óptimo social, al mismo tiempo no

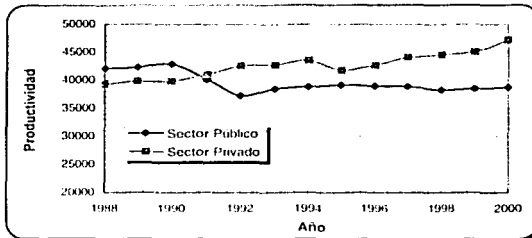
⁹⁶ Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Op. Cit.*, p. 224

se logra establecer la importancia del capital tecnológico en los diferentes organismos, lo que implica desviaciones en lo que puede implicar la productividad. Estas imperfecciones, sin embargo, no diezman lo suficiente la importancia de la productividad a efectos de hacer comparaciones y enriquecer el análisis.

4.2.2. Análisis cuantitativo de la productividad

En la medición cuantitativa de la productividad se hace uso del concepto de producto por trabajador empleado. El sector público mexicano se estudia principalmente bajo los criterios económico e institucional (sección 3.1.2.). Aquí inicialmente se estudia por su clasificación sectorial y nivel institucional, tal como se presenta en el Cuadro 4.1., la información contenida en éste resulta de dividir el PIB generado por cada concepto por el número de trabajadores empleados por el mismo.

Gráfico 4.1. Productividad de los sectores público y privado



Fuente: Cuadro A.4.1

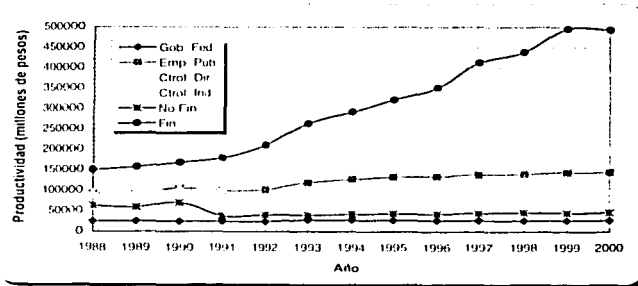
El Cuadro A.4.4. del anexo estadístico indica que la productividad del sector público no es muy lejana a la productividad del sector privado, pero sí muy diversa. Por ejemplo, la productividad de las empresas públicas es casi diez más grande que la productividad del Gobierno General, también destaca la enorme brecha entre la productividad de las empresas financieras y las demás empresas y órganos del gobierno. Un hecho importante a destacar es el comportamiento desigual de la productividad de los sectores público y privado (Gráfico 4.1). A partir de 1991 la productividad del sector privado supera la del sector público manteniéndose constante la situación hasta nuestros días. La explicación a

tal evidencia se encuentra en las reformas impulsadas por el gobierno de CSG en el sector privado (desregulación, apertura comercial, privatización), aunque también el comportamiento del sector ha sido muy desigual. La explicación al retroceso de la productividad del sector público tiene que ver mucho con lo planteado en las secciones 3.2.2. y 3.2.3., que exponían como durante los sexenios de MMH, CSG y EZP, se abandonaron las prácticas mínimas de profesionalismo, especialización y premio a la lealtad en la administración pública en general, aunque con matices más marcados en la élite burocrática.

El retroceso en la productividad del sector público indica que hacen falta reformas del tipo que se implementaron en el sector privado, pero no sólo eso, sino hacerlas de tal modo que eviten que el crecimiento económico y la productividad se den a costa de concentrar la riqueza y generar año con año mayor número de pobres.

El desarrollo de la productividad en el sector público ha sido muy desigual, mientras en doce años el sector financiero la ha triplicado y las empresas del control directo duplicado, los demás organismos prácticamente no la han podido incrementar (Gráfico 4.2 y Cuadro A.4.1).

Gráfico 4.2. Distribución de la productividad en el sector público



Fuente: Cuadro A.4.1.

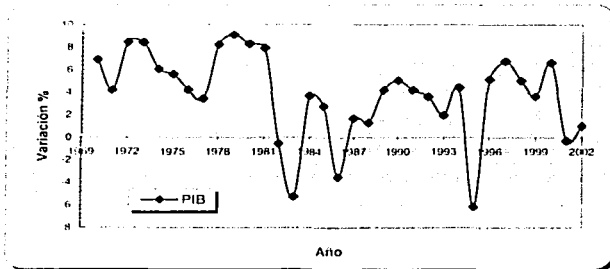
La brecha se explica por el mayor uso de capital fijo en el sector financiero público, pero también por las reformas que se han implementado en el último par de décadas (privatización, desregulación y descentralización) en el sector paraestatal y que han

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

surtido buenos efectos en varios indicadores importantes, aunque de forma desigual y con algunas desventajas. Dado que existen dependencias públicas donde es muy difícil suplantar el capital humano por el tecnológico, deben buscarse mecanismos alternos para mejorar la eficiencia y productividad de dichas dependencias. En este proceso las instituciones, dada su naturaleza, parecen colocarse en el centro de la búsqueda. Donde los mecanismos convencionales, que según la teoría económica son la base para incrementar la productividad, no pueden hacer nada más, las instituciones encuentran enorme significado económico.

En términos generales la productividad del sector público se ha estancado y ha sido rebasada por la del sector privado. Este hecho explica en buena medida que el crecimiento del PIB real durante tres décadas prácticamente sea nulo, tal como indica el Gráfico 4.3.

Gráfico 4.3. Crecimiento real del PIB



Fuente: Cuadro A 1.5

Lo relevante del asunto es que desde principios de los años ochenta, a pesar de las reformas implementadas, y aun considerando el contexto internacional adverso, la economía mexicana no ha mejorado su productividad, su competitividad y su crecimiento ¿Por qué? Según algunos porque las reformas neoliberales no se han dado completamente, según otros porque el modelo neoliberal no sirve, para esta investigación la respuesta esté en la estructura institucional. Las instituciones que rigen la sociedad mexicana no son productivas porque no generan incentivos homogéneos para todos los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

participantes del mercado y del sector público. Son excluyentes, y por su poca legitimidad, de difícil aplicación.

4.3. El Cambio Institucional en la Administración Pública

Lo verdaderamente esencial es lo humano.
JESUS SILVA HERZOG

Se ha planteado que una manera viable de incrementar la productividad, y por tanto la competitividad del sector privado, es elevar la productividad de la administración pública. El objetivo en este apartado es estructurar una propuesta de reforma institucional que genere incentivos para un desempeño productivo de la administración pública. En congruencia con la planteado sobre las instituciones informales en la administración pública (teóricamente en el primer capítulo y empíricamente en la segunda parte del tercer capítulo), se trata de concebir un nuevo tipo de institución, donde la legitimidad y la efectividad vayan de la mano. En la creación de estas instituciones es necesaria la participación de los principales afectados, se busca preservar la pluralidad de ideas, pero garantizar un arreglo institucional que transforme el conjunto de incentivos y restricciones que rigen la administración pública en México.

4.3.1. Las Instituciones del Tercer Tipo

En la era global es necesario renovar la economía y la administración pública con nuevas instituciones que garanticen la diversidad de intereses, incrementen la legitimidad de los organismos y el desempeño productivo de los factores económicos. Algunos autores las denominan instituciones del Tercer Tipo. Misahiko Aoki y Ha-Joon Chang son algunos de los investigadores que trabajan en la construcción de estas instituciones que recogen elementos de los sectores público y privado y que buscan reflejar el dinamismo de las sociedades. Giddens, cabeza de un cambio institucional light mundial, lo plantea como una sinergia entre los sectores público y privado a efectos de aprovechar el dinamismo de los mercados y dar reconocimiento al interés público.⁹⁷ El grueso de los investigadores coincide en reconocer la importancia de integrar en el marco institucional los intereses del

⁹⁷ Giddens, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Trad. de Pedro Ceballos Huertas. Taurus, México, 2000. (c1998) p. 129. (Pensamiento)

individuo y de la colectividad, así como lo obsoleto de muchos de los sistemas institucionales que rigen el sistema económico y político. Este trabajo acepta el término *Instituciones del Tercer Tipo* (ITT) para identificar el nuevo tipo de normas que deben regular la administración pública mexicana y su economía.

El cambio institucional convencional implementado en la estructura económica del Tercer Mundo, inspirado en la teorías neoclásica y neoinstitucionalista y fomentado por los organismos financieros multilaterales, ha dado pocos resultados para revertir el subdesarrollo en casi dos décadas de vigencia. Las reformas en la administración pública tampoco han dado los resultados esperados y por el contrario priva un clima de descontento entre burócratas y sector privado en general. Una explicación concreta a tal esta situación es el haber cometido nuevamente el error de aplicar programas en forma unilateral y autoritaria que desconocen la realidad de la administración pública mexicana. Resulta entonces un grave error plantear la reforma de la administración pública en los mismo términos institucionales que su reforma económica. La reforma de la gestión pública debe favorecer una mejora general de la productividad y del desarrollo social, sobre la base de objetivos aprobados democráticamente⁹⁹.

4.3.2. El factor político y democrático en el Cambio Institucional

Weber fue el primero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado moderno. A pesar de que él no formula una teoría sobre la integración de la política y la administración, estructura un análisis formal sobre el impacto que tiene la desintegración de política y administración en la legitimidad del Estado, como por ejemplo la radicalización de los actores en los conflictos políticos. Una política activa de los actores principales de la economía y la administración pública trae importantes implicaciones positivas para la productividad. La política, bajo un ambiente de debate político competitivo y bajo reglas claras, lleva a "reducir la transacción y los costos de información de la elaboración política, y al mismo tiempo aumentar los incentivos institucionales para la coordinación de políticas y la resolución de conflictos"⁹⁹.

Toda la administración -pública y privada- es administración de personal por lo que todos los asuntos administrativos en última referencia se pueden y se deben reducir

⁹⁹ OCDE, *Op. Cit.*, p. 58

⁹⁹ Yates, Douglas, *Análisis de la burocracia*. Trad. Leandro Wolfson, Editorial Fraternal, Argentina, 1985, (e 1982) p. 289.

siempre a sus elementos humanos¹⁰⁰. Es decir, el funcionamiento de una administración pública está determinado principalmente por el desempeño de su burocracia. Pero entonces ¿Cuáles son los canales de comunicación entre el cuerpo burocrático y el gobierno? ¿Y entre estos y el resto de los agentes económicos? Por supuesto que la política. Ciertamente en México podría parecer novedad y hasta aberración esta respuesta, después de tantas décadas de padecer políticos corruptos, serviles e ineptos, pero esta es la herramienta de que hace uso el mundo desarrollado. Particularmente el medio para hacer que la política sea un mecanismo eficaz para reducir los costos de transacción y resolver conflictos, radica en su ejercicio democrático. Es decir, la reforma institucional de la administración pública debe garantizar el diálogo político al interior de la administración, pero también con la sociedad. Se trata de que el ciudadano tenga acceso efectivo a los procesos de evaluación, decisión y ejecución de las políticas públicas¹⁰¹.

En la reforma institucional es indispensable la creación de consejos consultivos integrados por líderes sociales y del sector privado, así como por investigadores expertos en administración pública y economía pública que coadyuven en la elaboración y ejecución de las directrices de la gestión pública. En suma, es necesario reconvenir la administración pública como administración de lo público y no de la gubernamental, abrir espacios a la participación ciudadana e incentivar, por mecanismos institucionales, una cultura política de participación y profesionalismo en el servidor público y de este con la sociedad.

4.3.3. El cambio para el gobierno, burocracia y sector privado

Las propuestas de reforma institucional para elevar el desempeño productivo de la administración pública se agrupan en las generadas por el Gobierno Federal, el sector privado y la burocracia en voz de su "representación sindical". Estos declaran, de manera enfática regularmente, que su propuesta es la más indicada para mejorar el desempeño de la administración pública. Legítima e implícitamente, lo que buscan es que la reforma institucional se dé en los términos más cercanos a sus intereses particulares.

El sector privado propone, al igual que numerosos académicos identificados con su filosofía empresarial y eficientista, que respecto a la administración pública y a la

¹⁰⁰ Mimes Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. FCE, México, 1986. (c 1957) p. 11.

¹⁰¹ Sánchez González, José Juan. *Op. Cit.*, p. 218.

responsabilidad de los servidores públicos (artículo 109 constitucional), el camino más correcto para eliminar la corrupción y elevar la eficiencia de la administración pública es: por un lado, una desregulación que permita reducir la discrecionalidad y elevar la transparencia del trabajo del servidor público, y por el otro; la eliminación de una número importante de plazas en el sector público.¹⁹² Esta visión considera como objetivo básico la eficiencia, el gobierno interviene sólo en aras de la eficiencia, se retira en aras de la eficiencia, el trabajo funciona en aras de la eficiencia, el desarrollo se da como resultado de la eficiencia, la política como un medio para la eficiencia del mercado. El problema con la eficiencia económica como objetivo central, planteado en los términos de la teoría económica neoclásica convencional (incluyendo el NE), es que no resuelve el problema de la productividad, por el contrario, entra en confrontación con el objetivo de crear las condiciones de competencia equitativa y una sociedad productiva. Debemos buscar la eficiencia de los factores, pero también la forma de distribuirlos, debemos buscar la productividad, pero también la forma de garantizar la distribución de sus beneficios, y al tiempo que buscamos el cumplimiento estricto del Estado de Derecho, tenemos que transformarlo para incluir a los que se quedaron fuera cuando fue fraguado.

La propuesta del Gobierno Federal para mejorar el desempeño de la administración pública se centra básicamente en reducir los costos de la burocracia. El Gobierno de Vicente Fox ha continuado con la política de EZP de reducir el gasto como herramienta para garantizar el equilibrio fiscal, controlar la inflación y estabilizar la economía. Por tanto, el gasto público como porcentaje del PIB se presenta como el indicador básico para medir el desempeño del sector público. Así las cosas, la propuesta del Gobierno Federal para modernizar la administración pública está más encaminada a reducir el gasto que a aumentar los niveles de productividad de la burocracia. Por otro lado, en el gobierno también existe una tendencia a implantar los procesos productivos del sector privado en la administración pública, pues se piensa que es una buena forma de incrementar la eficiencia del gobierno. En este punto hay que tener bastante cuidado, pues esta experiencia ya ha sido probada en otros países desarrollados con resultados bastante ambiguos. Esta propuesta, con fuerte sustento teórico en la ideas de Osborne y Gaebler (1997), todavía no ha demostrado su efectividad en ningún país del Tercer Mundo, pero si resulta serlo, deberá ser limitada en aras de garantizar las instituciones públicas y su carácter.

¹⁹² Katz, Isaac. "Un análisis económico de la Constitución" *Gaceta de Economía ITAM* (México, D.F.), Año 3: primavera de 1998, núm. 6, p. 186.

4.3.4. Los incentivos a la burocracia en la experiencia internacional

Como se ha planteado en el primer capítulo, el enfoque del NE sobre la administración pública privilegia los incentivos que surgen de las instituciones formales e informales para un desempeño productivo de los burócratas. Si agregamos los conceptos de legitimidad y participación política, la reforma institucional debe formalizar un sistema de incentivos productivos y mecanismos de participación política democrática al interior de la administración pública. La creación del servicio civil de carrera es el medio más adecuado para tal propósito. A continuación se analiza en forma somera la aplicación de estas medidas en algunos países desarrollados y del Tercer Mundo.

Un caso práctico de cambio institucional exitoso fue el de Japón, donde en unos cuantos lustros la administración pública se convirtió en una de las más reducidas, menos costosas, mejor organizadas y más eficaces del mundo¹⁰¹. Desde hace ya varias décadas, la administración pública japonesa se caracteriza por tener dos objetivos: costo mínimo y eficacia máxima. El objeto del costo mínimo se ha alcanzado delimitando estrictamente las unidades administrativas (incluso el número de ministerios: 11 en total) y estableciendo que, tras un cambio de gobierno, el partido o la coalición en el poder sólo pueden nombrar un máximo de tres personas por ministerio. Con respecto a la eficacia, los japoneses han apuntado a la creación de una administración pública sumamente selecta e integrada por personas de talento y capacidad comprobados. El mejor medio para seleccionarlas consiste en organizar concursos administrativos de absoluta transparencia. Para lograr que sus empleados posean un alto grado de eficacia y lo mantengan, el Estado les garantiza una remuneración y condiciones de jubilación parecidas a las vigentes en el sector privado. Los procesos de reclutamiento, ascensos, promociones, sanciones y pensiones, son regulados por un órgano independiente de gobierno. En el plano económico, las relaciones entre la administración gubernamental y las personas son de índole consensual. Esto es un reflejo de la filosofía siguiente: si los protagonistas de la actividad económica están convencidos de que las políticas gubernamentales satisfacen sus intereses, las aceptarán mejor que si se les imponen, y por consiguiente esas políticas tendrán más posibilidades de culminar con éxito. La misión de un funcionario japonés consiste en persuadir y establecer consenso con sus interlocutores.

¹⁰¹ Kim, P. *Japan's Civil Service System: Its Structure, Personnel and Policies*. Greenwood Press, Connecticut, 1988, (1988) p. 53

De la experiencia en Gran Bretaña y Francia surge la necesidad de crear la carrera administrativa en el servicio público. En estos países "existe una clara distinción entre la carrera en la administración pública –acreditada por los títulos y grados académicos universitarios- y la carrera administrativa en el servicio público", que en el primer país se denomina Servicio Público y en el segundo Función Pública¹⁰⁴. Esta división se hace porque la carrera administrativa garantiza un curso de profesionalización dentro del servicio público, que implica requisitos especiales de ingreso, permanencia, estabilidad y promoción, así como el ascenso en base al mérito que se verifica por medio de exámenes en forma regular. La implicación más importante de la carrera administrativa es que garantiza un desarrollo profesional progresivo.

Todo Estado está sustentado en una cierta filosofía política, económica y social, una concepción ideológica que lo respalda y actúa a manera de principio rector.¹⁰⁵ El Estado Mexicano, o más específicamente su gobierno, independientemente de su naturaleza, debe realizar un cambio institucional que mejore el desempeño de su administración pública y promueva por tanto el desarrollo. Su herramienta principal deben ser las instituciones y su cumplimiento, porque el mercado ya se ha visto que no lo va a ser. Un estudio empírico¹⁰⁶ revela el papel fundamental que en los Estados Unidos y Canadá jugaron las instituciones en el desarrollo al promover la participación política y la educación, caso contrario al rol que jugaron las mismas en la historia de Argentina y México. En los Estados Unidos las instituciones fomentaron la educación elemental entre niños y adultos en el siglo XIX, cuando en México esto se dio hasta tres décadas después de haber entrado el siglo XX; Canadá y Estados Unidos fueron los primeros países del mundo en eliminar las condiciones para emitir el voto (propiedad, nivel de instrucción, nivel de renta) y México entre los últimos (de facto o de hecho). Otro aspecto que contribuyó al desarrollo de las dos naciones de Norteamérica fue el haber estimulado desde sus inicios independientes la distribución de la tierra, caso contrario a lo sucedido en México y la Argentina.

¹⁰⁴ Omar Guerrero citado en: Sánchez González, José Juan. *Op. Cit.*, p. 232.

¹⁰⁵ Fax-Zamudio, *Op. Cit.*, 237

¹⁰⁶ Sokoloff, Kenneth L. y Stanley L. Engerman. *Op. Cit.*, pp. 225-230.

4.3.5. Los incentivos a la burocracia en México. El Servicio Civil de Carrera

Respecto a las propuestas para mejorar el desempeño de la burocracia en México, el mayor consenso se logra en torno a la creación del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal. La creación de este organismo se debe ajustar a la realidad de la administración pública mexicana, pues es evidente que los problemas de la burocracia mexicana no son iguales a los de Japón, Suecia o los Estados Unidos. El Servicio Civil debe ser producto del consenso de la burocracia, el Gobierno Federal y la sociedad en general.

El primer paso en la implantación del Servicio Civil es unificar la terminología con que se designa a los diferentes actores de la administración pública. En los artículos 110 y 111 constitucionales se hace referencia a funcionarios y empleados, mientras que el 123 refiere a los servidores públicos y empleados de confianza, en tanto que la ley respectiva de este artículo alude a trabajadores de base y de confianza¹⁰⁷. Este problema se puede resolver al designar a toda la burocracia como servidores públicos, y en clasificar a estos como de confianza (o funcionarios) y de base (o sindicalizados). Resolver una cuestión simple de nomenclatura, traería grandes beneficios para cuestiones jurídicas y de procedimientos altamente relevantes para la buena marcha de la administración pública.

En la conformación del Servicio Civil se deberá incluir la carrera administrativa para eliminar la desvinculación entre carrera universitaria y carrera profesional. Esta acción detendrá, por mecanismos institucionales formales, la costumbre, desarrollada en los últimos tres sexenios priistas, y repetida en buena parte por el gobierno foxista, que permite a la gran mayoría de los funcionarios públicos realizar una labor para la cual no están preparados, situación que restringe el ascenso de los mandos medios por méritos propios y que deslegitima la acción de la élite burocrática (Sección 3.2.). Una carrera administrativa que premia la productividad individual, es un mecanismo que garantiza la especialización, la capacitación continua y el ascenso en base al mérito, y que al estipularse institucionalmente, le presenta fuertes incentivos a los burócratas para ser más productivos. Una burocracia seleccionada por su alta competitividad, genera un impulso propio al constituirse en un polo de atracción constante para otros profesionistas sobresalientes (aun con salarios muy inferiores a los del sector privado) "porque su selección constituye la marca del talento sobresaliente". Asimismo, el personal burocrático

¹⁰⁷ María del Carmen Pardo citada en: Sánchez González, José Juan. *Op. Cit.*, p. 231.

puede verse ampliamente motivado por la certeza de que su labor promueve el bienestar nacional. Un sentido de misión nacional, combinado con un "esprit de corps de base meritocrática", se presenta como un sustituto a la poderosa fuerza de atracción que representa el lucro de las empresas privadas, que finalmente, puede llevar al grueso de la burocracia a utilizar sus facultades en armonía con la metas nacionales¹⁰⁸.

Esquema 4.1. Administración Pública en México. Servicio Civil de Carrera

Situación presente	Herramientas	Situación objetivo
<p>Ilegitimidad institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituciones incluyentes. - Corrupción. - Débil Estado de Derecho. 	<p>Cambio institucional democrático. Certidumbre</p>	<p>Legitimación institucional</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instituciones incluyentes. - Honradez en el servicio. - Fuerte Estado de Derecho.
<p>Sistema político cerrado</p> <ul style="list-style-type: none"> - Centralismo. - Poca democracia sindical. - Poca participación ciudadana. 	<p>Reforma Electoral. Democracia sindical. Reforma laboral democrática.</p>	<p>Sistema político abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> - Federalismo efectivo. - Participación activa del burócrata. - Participación ciudadana en las políticas públicas
<p>Poca Productividad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ineficiencia. - Nepotismo y clientelismo. - Fragmentación de intereses e incentivos. 	<p>Promoción y selección en base al mérito. Profesionalización</p>	<p>Alta productividad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Eficiencia administrativa. - Profesionalismo. - Intereses e incentivos colectivos.

Fuente: Elaboración propia con la bibliografía presentada en este capítulo

El cambio institucional debe definir claramente las áreas técnicas que deben quedar fuera de los procesos políticos, por ejemplo el SAT y las autoridades monetarias, para que éstas puedan realizar un trabajo apegado a objetivos institucionales y quedar al margen de los intereses particulares del partido o grupo en el poder. El caso de Japón es un buen ejemplo referente al número de cambios que puede realizar el gobierno en los ministerios así como los programas de especialización que se establecen en cada dependencia.

La experiencia internacional de las últimas décadas presenta coincidencias importantes para mejorar el desempeño de una administración pública, estos

¹⁰⁸ Wade, Robert. *Op Cit.*, p. 482

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

mecanismos, junto con los imperativos básicos de participación ciudadana y legitimidad institucional que requiere México, se sintetizan en el Esquema 4.1. En la primer columna se listan los aspectos que caracterizan la administración pública mexicana, en la segunda las herramientas que han demostrado ser efectivas a nivel mundial para elevar la productividad y en la tercera la situación objetivo que se espera obtener con el cambio institucional. Para el uso efectivo de las herramientas planteadas en el esquema será imprescindible y central el ejercicio activo de la política. Sin el intenso diálogo de los partidos políticos, gobierno y dirigencia sindical, el cambio institucional que requiere la reforma laboral y la creación del Servicio Civil de Carrera será muy limitado. En este proceso, la apertura de los medios de comunicación, la participación política de la población, el florecimiento de la ONG's y la vinculación de los académicos con la realidad, serán catalizadores importantes del cambio institucional que requiere la administración pública y la economía en general.

CONCLUSIONES

Elevar la productividad de la administración pública es un mecanismo accesible para desarrollar la productividad y competitividad del sector privado. Pero la productividad del sector público no debe entenderse en los mismos términos que la del sector privado, pues los medios y objetivos son distintos. La productividad del sector público tiene como objeto incrementar el bienestar colectivo y reducir los costos de transacción, mientras que la del sector privado busca optimizar el proceso productivo de las unidades micro.

En las dos últimas décadas la productividad del sector público ha disminuido y la del sector privado ha aumentado. La explicación se encuentra en las reformas estructurales que se han implementado en el sector privado y que en el sector público se han en forma lenta y defectuosa (desregulación, simplificación y descentralización). La productividad del sector público ha evolucionado muy desigualmente, mientras que la de su sector financiero se ha quintuplicado, las del gobierno general y federal prácticamente se han mantenido constantes. La causa de tal situación está en que algunas áreas pueden tecnificarse en forma continua, mientras que otras, por su naturaleza, hacen muy difícil el uso de los adelantos tecnológicos. A pesar de las diferencias de operatividad de los sectores público y privado, es evidente que la productividad del primero se ha venido estancando por falta de instituciones modernas que incentiven la productividad y la poca legitimidad del marco institucional vigente.

El necesario cambio institucional debe apuntar a incrementar la productividad de la administración pública sobre bases democráticas, realistas y la profesionalización de los servidores públicos. El proceso debe iniciarse por dinamizar el intercambio político y la participación ciudadana, pues de aquí nacen los acuerdos que finalmente devienen en instituciones formales e informales. La experiencia internacional para incrementar la productividad converge en la creación del Servicio Civil de Carrera como el mecanismo más importante para generar incentivos productivos entre los burócratas. En México ya se empiezan a sentar las bases para su creación, pero el proceso debe acelerarse y fortalecerse en sus bases democráticas.

Hacer más productiva la administración pública, es una exigencia de la globalidad y la teoría económica, pero también de una sociedad cada vez más politizada y de millones de miserables que seguramente preparan el campo para cristalizar en estallido social décadas de agravios.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.4.1. PIB total, por sector y nivel institucional (millones de pesos a precios de 1993)^{1/}

Concepto	88	89	90	91	92	93	94
Total	958,230	998,458	1,049,063	1,093,357	1,133,032	1,155,132	1,206,135
Sector Público	195,873	197,158	200,911	189,402	169,042	172,308	177,046
Gobierno General	97,046	98,780	100,323	104,713	105,174	107,998	109,789
Gobierno Central	59,606	59,910	60,271	62,565	61,722	39,584	40,227
Gobierno Federal	49,241	49,460	49,708	51,938	51,088	28,862	29,371
Gobierno Distrito Federal	3,220	3,260	3,290	3,569	3,653	3,737	3,777
Organismos Descentralizados	7,146	7,190	7,273	7,058	6,982	6,985	7,080
Gobierno Local	21,458	22,260	22,847	23,895	25,112	49,894	50,854
Gobiernos Estatales	16,614	17,239	17,715	18,587	19,601	44,293	45,131
Gobiernos Municipales	4,844	5,020	5,131	5,308	5,511	5,601	5,723
Seguridad Social	15,981	16,611	17,205	18,253	18,340	18,520	18,708
Empresas Públicas	98,827	98,378	100,588	84,689	63,868	64,309	67,256
De control directo	44,692	43,949	43,299	41,711	42,731	43,337	43,782
De control indirecto	53,956	54,933	56,321	42,746	21,232	14,444	19,474
No financieras	21,436	21,681	21,542	10,241	9,190	8,436	8,953
Financieras	32,520	33,251	34,779	32,505	12,033	10,008	10,522
Sector Privado	762,357	801,301	848,153	903,956	963,990	982,825	1,029,090

Concepto	95	96	97	98	99	00
Total	1,131,753	1,190,076	1,270,744	1,334,586	1,382,936	1,474,725
Sector Público	180,005	180,377	183,846	183,934	185,234	186,526
Gobierno General	110,946	110,831	112,742	114,066	116,237	117,529
Gobierno Central	39,953	39,440	42,760	37,688	37,799	38,367
Gobierno Federal	28,911	28,289	26,331	25,980	25,957	27,218
Gobierno Distrito Federal	3,826	3,917	4,074	4,328	4,409	4,206
Organismos Descentralizados	7,486	7,214	7,358	7,381	7,433	6,941
Gobierno Local	52,004	52,589	55,409	57,182	58,698	59,257
Gobiernos Estatales	46,208	46,734	49,974	51,216	52,494	52,964
Gobiernos Municipales	5,796	5,855	5,434	5,965	6,204	6,294
Seguridad Social	18,989	18,862	19,073	19,196	19,741	19,905
Empresas Públicas	69,059	69,546	71,104	69,869	68,997	68,998
De control directo	48,872	49,598	49,470	47,768	46,398	46,629
De control indirecto	20,182	19,948	21,633	22,101	22,599	22,369
No financieras	8,904	8,697	9,657	9,809	9,722	10,049
Financieras	11,278	11,252	11,976	12,292	12,877	12,320
Sector Privado	951,747	1,009,699	1,086,898	1,151,652	1,197,702	1,288,199

1/ Cifras redondeadas (en el original se manejan miles)

Fuente: Elaboración propia con datos de: INEGI. *Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público, 1988-2000 Base 1993*. INEGI, México, 2002, p. 80

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Cuadro A.4.2. Personal ocupado total por sector y nivel institucional (miles)^{1/}

Concepto	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Total	25,070	24,764	25,958	26,724	27,160	27,467	28,166	27,347	28,270	29,347	30,635	31,363	32,102
Sector Público	4,653	4,660	4,683	4,712	4,533	4,477	4,557	4,595	4,627	4,727	4,805	4,809	4,814
Gobierno General	3,597	3,647	3,734	3,862	3,907	3,937	4,031	4,077	4,109	4,217	4,307	4,330	4,338
Gobierno Central	2,311	2,318	2,359	2,425	2,435	1,400	1,431	1,429	1,419	1,357	1,382	1,368	1,359
Gobierno Federal	1,950	1,955	1,991	2,055	2,066	1,028	1,055	1,046	1,034	961	967	953	978
Gobierno D.F.	171	171	177	177	177	179	176	173	173	166	175	176	167
O. Descentraliz.	231	232	235	227	223	223	224	229	229	236	240	239	214
Gobierno Local	918	946	978	1,016	1,050	2,111	2,169	2,210	2,257	2,420	2,481	2,508	2,521
Gobiernos Edos.	712	734	760	792	818	1,873	1,925	1,964	2,006	2,161	2,219	2,241	2,251
Gobiernos Mpios.	205	212	218	225	232	237	243	246	251	259	262	267	270
Seguridad Social	368	383	396	420	423	427	431	437	433	440	444	454	457
Empresas Públicas	1,056	1,013	950	850	626	540	527	519	517	510	498	479	476
De control directo	502	438	439	402	343	291	280	280	283	270	257	238	237
De control indirecto	553	575	511	448	283	248	247	238	234	240	241	241	240
No financieras	338	364	305	267	226	211	211	204	202	211	212	215	214
Financieras	216	211	206	181	57	38	36	35	32	29	28	26	25
Sector Privado	19,417	20,104	21,275	22,012	22,627	22,990	23,608	22,752	23,644	24,620	25,830	26,554	27,287

1/ Cifras redondeadas (en el original se manejan unidades).

Fuente: Elaboración propia con datos de: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público, 1988-2000 Base 1993*. INEGI, México, 2002, p. 58-64.

Cuadro A.4.3. Estructura porcentual del PIB público por nivel Institucional y actividad económica^{1/}

Concepto	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Sector Público	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gobierno General	49.5	50.1	49.9	55.3	62.2	62.7	62.0	61.6	61.4	61.3	62.0	62.8	63.0
Servicios de educación	20.2	20.6	20.7	22.6	25.9	26.7	26.5	26.6	26.8	26.4	27.2	27.5	27.1
Servicios médicos	7.9	8.1	8.2	9.1	10.5	10.5	10.3	10.5	10.3	10.7	11.3	11.6	11.6
Admón. Púb. y defensa	21.4	21.4	21.0	23.6	25.8	25.5	25.2	24.6	24.4	24.1	23.5	23.7	24.3
Empresas públicas	50.5	49.9	50.1	44.7	37.8	37.3	38.0	38.4	38.6	38.7	38.0	37.2	37.0
Industria petrolera	8.5	8.8	9.8	10.3	11.8	12.0	11.6	11.5	12.0	11.7	12.5	12.1	12.3

1/ Cifras calculadas a precios constantes de 1993.

Fuente: INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público, 1988-2000 Base 1993*. INEGI, México, 2002, p. 86-87. Donde se encuentra una clasificación económica más completa.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro A.4.4. Productividad total, por sector y nivel institucional (miles de pesos a precios de 1993)^{1/}

Concepto	88	89	90	91	92	93	94
Total	38,222.2	40,318.9	40,413.9	40,912.9	41,716.9	42,055.3	42,822.4
Sector Público	42,096.1	42,308.6	42,902.2	40,195.7	37,291.4	38,487.4	38,851.4
Gobierno General	26,979.7	27,085.3	26,867.4	27,113.7	26,919.4	27,431.5	27,236.2
Gobierno Central	25,792.3	25,845.6	25,549.4	25,800.0	25,347.8	26,274.3	28,111.1
Gobierno Federal	25,251.8	25,299.2	24,966.3	25,274.0	24,728.0	28,075.9	27,839.8
Gobierno Distrito Federal	24,580.2	24,885.5	24,736.8	24,744.7	25,026.5	25,080.5	25,013.2
Organismos Descentralizados	30,935.1	30,991.4	30,948.9	31,092.5	31,309.4	31,322.9	31,607.1
Gobierno Local	23,374.7	23,530.7	23,360.9	23,518.7	23,916.2	23,635.2	23,445.8
Gobiernos Estatales	23,334.3	23,486.4	23,309.2	23,468.4	23,962.1	23,648.2	23,444.7
Gobiernos Municipales	23,629.3	23,679.2	23,536.7	23,591.1	23,754.3	23,632.9	23,551.4
Seguridad Social	43,426.6	43,370.8	43,447.0	43,459.5	43,357.0	43,372.4	43,406.0
Empresas Públicas	23,550.2	23,155.7	23,500.1	23,711.1	23,500.1	23,690.7	23,690.5
De control directo	89,386.5	99,189.5	100,836.0	104,335.8	124,329.4	157,611.7	170,650.0
De control indirecto	97,569.6	95,535.7	110,217.2	95,415.2	74,992.9	74,371.0	78,842.1
No financieras	63,420.1	59,563.2	70,629.5	38,355.8	40,663.7	39,981.0	42,431.3
Financieras	150,555.6	157,587.7	168,830.1	179,585.6	211,105.3	263,368.4	292,277.8
Sector Privado	39,262.3	39,857.8	39,866.2	41,066.5	42,603.5	42,750.1	43,590.7
Concepto	95	96	97	98	99	00	
Total	41,384.9	42,096.8	43,300.6	43,564.1	44,094.5	45,938.7	
Sector Público	39,174.1	38,983.6	38,892.7	38,279.7	38,518.2	38,746.6	
Gobierno General	27,212.7	26,972.7	26,735.1	26,483.9	26,844.6	27,092.9	
Gobierno Central	27,958.7	27,794.2	27,826.1	27,270.6	27,630.8	28,231.8	
Gobierno Federal	27,668.3	27,358.8	27,503.6	26,866.6	27,237.1	27,830.3	
Gobierno Distrito Federal	24,669.9	24,676.1	24,727.7	24,711.1	25,011.1	25,145.0	
Organismos Descentralizados	31,379.9	31,502.2	31,165.3	30,754.2	31,100.4	32,448.6	
Gobierno Local	23,531.2	23,300.4	23,102.9	23,048.0	23,404.3	23,505.4	
Gobiernos Estatales	23,527.5	23,297.1	23,125.4	23,040.7	23,424.4	23,528.7	
Gobiernos Municipales	23,561.0	23,326.7	22,911.2	22,767.2	23,236.0	23,311.1	
Seguridad Social	43,453.1	43,422.6	43,347.7	43,244.2	43,482.4	43,555.8	
Empresas Públicas	133,061.7	134,518.4	139,419.6	140,299.2	144,043.8	144,953.8	
De control directo	174,560.7	175,258.0	183,222.2	185,867.7	194,949.6	196,746.8	
De control indirecto	84,798.3	85,247.0	90,137.5	91,705.4	93,771.8	93,204.2	
No financieras	43,647.1	43,054.5	45,767.8	46,268.0	45,218.6	46,957.9	
Financieras	322,228.6	351,625.0	412,965.5	439,000.0	495,269.2	492,800.0	
Sector Privado	41,831.4	42,704.2	44,147.0	44,585.8	45,104.4	47,209.3	

1/ Cifras redondeadas a un decimal

Fuente: Elaboración propia con información de los Cuadros A.4.1 y A.4.2

Cuadro A.4.5. Variación real del Producto Interno Bruto^{1/}

Año	Var. %	Año	Var. %	Año	Var. %	Año	Var. %
1970	6.91	1978	8.25	1986	-3.53	1994	4.42
1971	4.19	1979	9.16	1987	1.70	1995	-6.17
1972	8.47	1980	8.33	1988	1.30	1996	5.15
1973	8.43	1981	7.95	1989	4.20	1997	6.77
1974	6.10	1982	-0.55	1990	5.07	1998	5.03
1975	5.63	1983	-5.28	1991	4.22	1999	3.62
1976	4.23	1984	3.68	1992	3.63	2000	6.64
1977	3.45	1985	2.78	1993	1.95	2001	-0.31

1/ Precios constantes.

Fuente: INEGI. Sistema de cuentas nacionales. Varios años.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CONCLUSIONES GENERALES

No digo que tenga razón, digo que soy así.

PAUL VALERY

1. La brecha entre el pronóstico teórico y el desarrollo de los hechos sugiere la existencia de factores relevantes para el desempeño económico más allá de los reconocidos por la teoría económica convencional. La imposibilidad de totalizar el comportamiento humano en un modelo, la omisión de variables de complicada modelación y, principalmente, la aceptación tácita de los supuestos básicos del capitalismo, son la causa principal de la inoperancia de muchos de los modelos económicos.
2. La teoría económica en los últimos tiempos ha incorporado a su análisis diversas herramientas matemáticas buscando mayor validez en sus métodos y mayor exactitud en sus pronósticos. Volverse *científica*, según muchos. El esfuerzo ha sido loable, sin duda. El caso es que el proceso ha resultado muy poco relevante para la solución de los problemas económicos más importantes, es decir, los sociales. Si la teoría económica se justifica porque busca solución a tales problemas, su búsqueda debe entonces remitirse más allá de las herramientas analíticas que ofrecen las matemáticas.
3. La teoría económica neoclásica, el keynesianismo y la reciente economía pública (*public choice*, economía del bienestar y nuevo institucionalismo económico), no han conseguido explicar y dar solución convincente a las grandes contradicciones y problemas sociales que arroja el sistema económico. Esto quizás porque las fallas no deben seguir buscándose en la eficiente asignación de los factores productivos, sino en la equidad mínima en la posesión de ellos.
4. El mérito de la teoría del nuevo institucionalismo económico, variante teórica de la economía neoclásica, es que busca la respuesta a la divergencia económica más allá del marco teórico convencional, lo que le ha llevado a generar conclusiones contrarias incluso a la teoría de la cual se siente heredera. Su supuesto más importante es que afirma que el intercambio económico está determinado por factores institucionales, culturales, históricos y psicológicos, que en conjunto, resultan muy importantes para estructurar las asignaciones, relaciones y optimización de los factores productivos.
5. En el Tercer Mundo se da un preocupante déficit de modelos que expliquen su realidad. La mayoría de ellos se construyen con supuestos ajenos a la naturaleza del

subdesarrollo y a las necesidades propias que éste reclama. En el Tercer Mundo la posesión de los factores productivos y su uso difiere mucho de su situación en el mundo capitalista desarrollado. Pero entonces aquí surge la pregunta de si el camino para el Tercer Mundo debe ser la estructura de mercado de los países desarrollados o si debe encaminarse hacia otras formas de entender el desarrollo económico. La respuesta es compleja, pero lo cierto es que en el Tercer Mundo los economistas deben explorar nuevas alternativas al margen del paradigma teórico y empírico que presenta el mundo capitalista desarrollado.

6. La globalidad plantea nuevos y serios problemas a la teoría económica. La creciente integración económica, las nuevas tecnologías, los problemas ambientales y la constante pobreza, implican renovar las herramientas del análisis económico convencional con el fin de explicar eficazmente los nuevos problemas y concebir soluciones viables. La incorporación de procesos matemáticos debe ser acompañada de la integración de herramientas analíticas propias de las ciencias sociales, so pena de quedarnos con una visión parcial de un problema esencialmente humano.
7. El debate sobre los ámbitos de competencia del Estado y el mercado es tan frías como estéril. La historia ha demostrado las ventajas del mercado hasta el punto donde éste se convierte en dogma, así como lo provechosa que resulta la intervención del Estado hasta el punto de volverse también dogma. Independientemente de la formas del Estado o del mercado, el actuar combinado de éstos debe garantizar un desarrollo mínimo, de lo contrario, debe replantearse hasta que punto la estructura económica vigente es la correcta como base de la interacción social.
8. La globalidad implica competencia e integración. La competencia es socialmente provechosa hasta el punto en que la utilidad creciente de un individuo implica la desutilidad creciente del otro. La competencia genera estímulos a la innovación, y por tanto, es quizás el factor más importante de una creciente productividad, pero al llevarse a su práctica total, cuando entre los individuos existe una brecha importante de asignación de factores productivos e información, la productividad se desarrolla junto a un proceso de concentración de los beneficios producto del intercambio.
9. América Latina desde hace décadas se ha reformado buscando ajustarse a las necesidades que plantea la globalidad, para acceder, finalmente, al desarrollo. El saldo es más negativo que positivo. La reformas si bien han mejorado el contexto macroeconómico y los niveles de corrupción, poco han hecho para detener el

problema de creciente pobreza y deslegitimación de las instituciones. El cambio institucional instrumentado ha fracasado por omitir el cambio en la asignación y conformación de los factores productivos, así como confiar en que la sociedad puede estar dispuesta a sacrificar su bienestar presente por un bienestar pintado lejanamente en el futuro.

10. Una corriente de economistas y políticos señala que la historia reciente de los *Tigres Asiáticos* (Taiwán, Corea, Hong Kong, Singapur, entre otros) debe ser el modelo de crecimiento para el Tercer Mundo. El ejemplo de los *Tigres* es importante, pero esta investigación entiende de forma muy diferente el modelo a como lo entiende dicha corriente. Investigaciones recientes, incluso oficiales, han derrumbado el mito de que los *Tigres Asiáticos* lograron altas tasas crecimiento por una simple política de libre mercado; lo cierto es que en la configuración de su sector exportador altamente competitivo y su administración pública productiva, el Estado jugó el papel principal al configurarlos por medio de instituciones y medidas de política económica poco ortodoxas.
11. La transformación económica del este asiático se fundamentó en un cambio de las estructuras del mercado y el sector público. Al margen de las formas democráticas o autoritarias de un Estado, lo sustancial consiste en si el Estado está o no comprometido con los cambios estructurales y si es o no indiferente a los intereses de los grupos ya posicionados ventajosamente en lo político y en lo económico. Los gobiernos de los *Tigres Asiáticos* llevaron a cabo sus reformas transformando el arreglo preestablecido de ganadores y perdedores, hasta al punto de recobrar la legitimidad perdida por décadas de autoritarismo y marginación.
12. Las estadísticas sobre comercio y finanzas indican que los beneficios del intercambio global se concentran en los países o sectores mejor preparados económica o institucionalmente para la competencia y la distribución de las ganancias, como el caso de los *Tigres Asiáticos* y los países Nórdicos. Pero la forma en como Latinoamérica se ha insertado en la globalidad, con instituciones deficientes, con exceso de unas y carencia de otras, ha llevado a que los beneficios producto de la integración se concentren en algunos sectores y a un proceso de acelerada concentración de la riqueza.
13. En la región, la Reforma del Estado, o el cambio institucional, se ha dado principalmente bajo los objetivos de grupos económicos y políticos posicionados

institucionalmente en lo económico, lo político y lo cultural, esto, aunado a un proceso de concentración de las ganancias, ha llevado a que la reforma pierda legitimidad y encuentre cada vez menos apoyo para su instrumentación, y que frente al Estado de Derecho amplios sectores de la sociedad no se sientan representados y por tanto comprometidos a respetarlo.

14. La productividad de una administración pública es una variable explicativa muy importante de la productividad del sector privado y la competitividad de este en los mercados internacionales, esto porque reduce los costos de transacción en que incurren las unidades económicas al darse el intercambio. La productividad de la administración pública está determinada por factores técnicos y humanos. En estos últimos el intercambio político y la filosofía laboral juegan un papel fundamental para el desempeño productivo de los servidores públicos, tal como lo demuestra la experiencia asiática reciente.
15. La administración pública en México es poco productiva, indicador que no difiere mucho del que existía hace más dos décadas, antes de las reformas liberales. La poca productividad se explica por una burocracia excesiva, poco profesional y con bajos estímulos para el desempeño productivo, y por darse también la existencia de una tecnocracia poco legítima a los ojos de los servidores públicos, lo que dificulta la creación de arreglos institucionales y políticos necesarios para la creación de incentivos productivos en la administración pública.
16. El problema en la administración pública radica en cómo volver productivos a los servidores públicos y en cómo transmitir esta productividad a la productividad del sector privado. El mecanismo principal es el incremento de la utilidad económica individual mediante estímulos plasmados en sistemas institucionales formales. El problema es doble: aumentar la productividad y encontrar la forma de repartir apropiadamente los beneficios producto del incremento.
17. La creación de un sistema de incentivos en el servicio público debe descansar sobre un cambio en la filosofía del servicio público y sobre un cambio institucional que transforme estructuralmente la relación entre funcionarios y servidores públicos. Los servidores públicos de base, deben tener estímulos para desempeñarse productivamente, ver en su mayor productividad una mayor retribución, sentirse parte de un cuerpo laboral competitivo y profesional congruente con su bienestar y el de la sociedad.

18. La complejidad económica de la sociedad es inmensa. Esta investigación ha pretendido señalar que el problema económico está muy relacionado con aspectos que escapan al análisis económico convencional pero que son importantes para poder entender el desempeño de la economía y en particular de la administración pública. Otra idea que intenta destacar el trabajo, es que la política económica, o más aún, la acción del Estado, al margen de su tamaño y forma, debe tocar las estructuras económicas y sociales, es decir, la posesión y distribución de los factores productivos.
19. El debate sobre lo científico y lo social en las ciencias sociales ha sido largo y tortuoso. Al escribir esto me remito a los planteamientos del Círculo de Viena en la filosofía; a la Teoría Pura del Derecho, de Hans Kelsen, en la jurisprudencia; al marxismo y la filosofía austriaca en la economía y; por su impacto en la comprobación científica, a la teoría matemática de proposiciones indeterminadas de Kurt Gödel. El epílogo del recorrido, parecer ser, es que por fin debemos aceptar a las ciencias sociales como tales, es decir, como abstracciones fundadas y provechosas, pero limitadas enormemente para clarificar las "leyes" que explican el comportamiento humano. Ciertamente los métodos para hacer comprensibles y predecibles los fenómenos sociales deben formalizarse, con el beneficio de articular lenguajes comunes y prever el futuro, pero nunca con la intención de concebir sentencias absolutas sobre lo esencialmente impredecible e incognoscible, que es lo humano. No se intenta desvalorizar a la teoría, pero la forma en que los individuos y organizaciones presentan la validez de sus teorías, axiomas y hasta ocurrencias.
20. Finalmente, quisiera salir en defensa de aquello lo improductivo, pero de lo sustancialmente importante para nuestra vida, de aquello siempre habitado por las pasiones, lo instintivo y lo irracional. Eso imposible de cuantificar numéricamente, ajeno a la competencia, la calidad y el marketing. El sentimiento humano. No debemos perder de vista en ningún momento, y por ningún motivo, que lo importante para nosotros, como raza, como humanos, está más allá de un simple intercambio de bienes escasos, más allá incluso de nuestra peculiaridad racional única. Con esto quisiera expandir el eco de aquellas voces que declaraban abiertamente que lo verdaderamente esencial del quehacer económico está en entender los móviles y circunstancias del oficio de ser hombre.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. *et al.* *La hechura de las políticas*. 2ª. ed. Miguel Angel Porrúa, México, 1996. (c 1992) 434 pp. (Antologías de Política Pública)
- Akerlof, George A. "Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior". *American Economic Review* (Nashville, E.U.), vol. 92: junio de 2002, núm. 3, pp. 411-433.
- Alesina, Alberto. *et al.* "Economic Integration and Political Disintegration". *American Economic Review* (Nashville, E.U.), vol. 90: diciembre de 2000, núm. 5, pp. 1276-1296.
- Arellano, David *et al.* (coord.). *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*. CIDE-Miguel Anjel Porrúa, México, 2000. (c 2000) 429 pp.
- Aoki, Misahiko *et al.* (comps.). *The Role of Government in East Asian Economic Development. Comparative Institutional Analysis*. Clarendon Press-Oxford, Nueva York, 1997. (c1997) 419 pp.
- Aspe Armella, Pedro. *El camino mexicano de la transformación económica*. 2ª. ed. FCE, México, 1993. (c 1993) 215 pp.
- Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. UNAM, México, 1999. (c 1999) 815 pp.
- . *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. UNAM, México, 1997. (c 1997) 376 pp.
- . *Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX*. UNAM, México, 2001. (c 2001) 500 pp.
- . *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Miguel Angel Porrúa-UNAM, México, 1996. (c 1996) 519 pp.
- Ballinas Valdés, Cristopher. "La redefinición de los espacios públicos. Formación y trayectoria de la élite gubernamental mexicana, 1970-1999". *Foro Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XLI: julio-septiembre de 2001, núm. 3, pp. 530-566.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, 2003 Desarrollo sostenible en un mundo dinámico*. Banco Mundial, Washington, D.C., 2002 (c 2002) 30 pp.
- Barzelay, Michael. *Breaking through Bureaucracy A New Vision for Managing in Government*. University of California Press, Berkeley, 1992. (c 1992) 237 pp.
- Blackburn, James *et al.* (comps.). *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development*. Intermediate Technology Publications, Londres, 1998. (c1998) 199 pp.
- Boal, John A. y Mitchel A. Seligson. "Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica, Mexico, and Nicaragua". *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Textbook Edition Boulder, Londres, 1994. (c1994) 262 pp.
- Bozeman, Barry (coord.). *La gestión pública, su situación actual*. Trad. de Mónica Utrilla de Neira. FCE, México, 1998. (c1993) 547 pp. (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno)

- Cabrero Mendoza, Enrique. "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes". *Gestión y Política Pública*, CIDE (México, D.F.), vol. IX: enero-junio de 2000, núm. 2, pp. 189-289.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- COFEMER. *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*. COFEMER, México, 2001. (c 2001) pp.
- Cordera, Rolando y Carlos Tello. *México la disputa por la nación*. 6ª. ed. Siglo XXI, México, 1985. (c 1981) 149 pp. (Sociología y Política)
- Chang, Ha-Joon. "Breaking the Mould. An Institutionalist Political Economy Alternative to the Neoliberal Theory of Market and the State". *Social Policy and Development*. *United Nations Research Institute* (Ginebra, Suiza), mayo de 2001, núm. 6, 27 pp.
- Dabat, Alejandro. *El mundo y las naciones*. UNAM-CRIM, México, 1993. (c 1993) 225 pp.
- De Soto, Hernando. *El misterio del capital*. Trad. de Mirko Lauer y Jessica Mc Lauchlan Planeta, México, 2001 (c 2000) 287 pp.
- Diamond, Larry y Marc F. Plattner (comps.). Trad. de Isabel Vericat. *El resurgimiento global de la democracia*. UNAM, México, 1996. (c 1993) 341 pp.
- Emmerij, Louis y José Nuñez del Arco (comps.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID, Washington, D. C., 1998. (c 1998) 616 pp.
- Falcão Martins, Humberto. *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración*. Trad. de Carlos Sánchez. Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Brasil, 1996. 13 pp.
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho constitucional mexicano y comparado*. UNAM-Porrúa, México, 1999. (c 1999) X + 1067 pp. (Serie Doctrina Jurídica, 19)
- García-Pelayo, Manuel. *Burocracia y tecnocracia y otros escritos*. Alianza Editorial, Madrid, 1974. (c 1974) 220 pp.
- Giddens, Anthony. *La tercera vía. la renovación de la socialdemocracia*. Trad. de Pedro Giluente Huertas. Taurus, México, 2000. (c1998) 198 pp. (Pensamiento)
- Gollás, Manuel. "El gobierno en el desarrollo económico de México: 1980-1996". *Foro Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XL: enero-marzo de 2000, núm. 1, pp. 65-124.
- . *La economía desigual empleo y distribución en México*. CONACYT, México, 1982. (c 1982) 506 pp.
- Harris, John et al. *The New Institutional Economics and Third World Development*. Routledge, Londres, 1995. (c1995) 360 pp.
- Helleiner, Gerald K. *Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy be Civilized?* UNCTAD, Ginebra, 2000. 23 pp. (Décima Lectura Raúl Prebisch)
- Hicks, J. R. "Mr. Keynes and the Classics: a Suggested Interpretation". *Econometrica* (Cambridge), vol. 5: Abril de 1937, núm. 2, pp. 147-159.

- Hiriart, Hugo: "Transformaciones". *Proceso* (México, D.F.), 3 de febrero de 2002. núm. 1318 p. 34.
- Huberman, Leo. *Los bienes terrenales del hombre*. Trad. de Gerardo Dávila Huertas. 37ª. ed. Nuestro Tiempo, México, 1998. (c1936) 378 pp. (Teoría e Historia)
- Hodgson, Geoffrey. "Special Issue on Veblenian Evolutionary Economics". *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge, R.U.), vol. 22: julio de 1998, núm. 4, pp. 397-401.
- Ianni Octavio. *Teorías de la globalización*. Trad. de Isabel Vericat Núñez. 4ª. ed. UNAM-Siglo XXI, México, 1999. (c 1996) XI + 184 pp. (El Mundo del Siglo XXI)
- INEGI. *Sistema de cuentas nacionales de México. Indicadores macroeconómicos del sector público. 1988-2000 Base 1993*. INEGI, México, 2002. 171 pp.
- Katz, Isaac. "Un análisis económico de la Constitución". *Gaceta de Economía*, ITAM (México, D.F.), Año 3: primavera de 1998, núm. 6, pp. 161-188.
- Kim, P. *Japan's Civil Service System Its Structure, Personnel and Policies*. Greenwood Press, Connecticut, 1988. (c 1988) 175 pp.
- Kozul, Richard and Paul Rayment. "The Institutional Hiatus in Economics in Transition and its Policy Consequences". *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge, R.U.), vol. 21: septiembre de 1997, núm. 5, pp. 641-661.
- Krugman, Paul. *Desarrollo, Geografía y Teoría Económica*. Trad. de Adelina Comas. Antoni Bosch, Barcelona, 1997. (c 1995) 113 pp.
- Ley Federal de Competencia Económica.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Loeza, Soledad. "La incertidumbre política" *Nexos*. (México, D.F.) vol. XVI: junio de 1993, núm. 186. pp. 47-59.
- Lucas, Robert E. Jr. y Thomas J. Sargent. "After Keynesian Macroeconomics". En: *After the Phillips curve. Persistence of High Inflation and High Employment*. Federal Reserve Bank of Boston. Series de Conferencia Núm. 19. 1979. pp. 49-72.
- Mankiw, Gregory. "A Quick Refresher Course in Macroeconomics". *Journal of Economic Literature* (E.U.), vol. XXVIII: diciembre de 1990, pp. 1645-1660.
- Manski, Charles F. "Economics Analysis of Social Interactions". *Economic Perspectives* (Minnesota, E.U.), vol. 14: verano de 2000, núm. 3, pp. 115-136.
- Marx, Karl. *El Capital*, t. 1. "Crítica de la economía política". Trad. de Wenceslao Roces. FCE, México, 1986. (c 1946) 769 pp. (Sección de Obras de Economía)
- Moctezuma Barragán, Esteban y Andrés Roemer. *Por un gobierno con resultados*. Academia Metropolitana-Centro de Estrategia y Desarrollo-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística-FCE, México, 1999. (c 1999) 318 pp. (Sección de Obras de Administración Pública)
- Moore, Mike en: *El Financiero* (México, D.F.), 10 de septiembre de 2001. 22-23 pp.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la administración pública*. FCE, México, 1986. (c 1957) 213 pp. (Obras de Economía)

- Musgrave Richard y Peggy Musgrave. *Hacienda pública: teoría y aplicada*. 5ª. ed. McGraw-Hill, Madrid, 1986. (c 1974) 765 pp.
- North C., Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Trad. de Agustín Bárcena. FCE, México, 1993. (c 1990) 190 pp. (Economía Contemporánea)
- "El desempeño económico a lo largo del tiempo". *El Trimestre Económico*, FCE (México, D.F.), vol. LXI (4): octubre-diciembre de 1994, núm. 244, pp. 567-583.
- OCDE. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1997. (c 1995) 355 pp. (Administración General)
- Orchard, Lionel and Hugh Stretton. "Public Choice". *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge, R.U.), vol. 21: mayo de 1997, núm. 3, pp. 409-430.
- Osborne, David y Ted Gaebler. *La reinención del gobierno*. Trad. de Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella. Paidós, España, 1997. (c 1992) 494 pp. (Estado y Sociedad)
- Oszlak, Oscar (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Trad. de Oscar Oszlak. Paidós, Argentina, 1985. (c1984) 492 pp. (Organizaciones Modernas)
- Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México*. COLMEX, México, 1995. (c1991) 159 pp.
- Perraton, Jonathan. "The Global Economy-Myths and Realities". *Cambridge Journal of Economics* (Cambridge, R.U.), vol. 25: septiembre de 2001, núm. 5, pp. 669-684.
- Perrotini, Ignacio. "La economía de la información asimétrica: microfundamentos de competencia imperfecta". *Aportes*, BUAP (Puebla, Méx.), Año VII: enero-abril de 2002, núm. 19, pp. 59-67.
- Pipitone, Hugo. *Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina*. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 1997. (c 1997) 218 pp. (Las Ciencias Sociales)
- Porter, Michael E., *La ventaja competitiva de las naciones*. Trad. de Rafael Aparicio Martín. Vergara. Argentina, 1999. (c 1990) 1025 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. *Segundo Informe de Gobierno Anexo Estadístico*. SHCP, Mexico, 2002. 171 pp.
- Pozas, Ma. de los Angeles: "Las transnacionales y la globalización". *Proceso* (México, D.F.), 29 de julio de 2001. núm. 1291 pp. 30-32.
- Reforma. Viernes 11 de Octubre del 2002
- Rivas Mira, Fernando Alonso. "Teoría de la globalización y el foro de Cooperación Económica Asia Pacifico". *Comercio Exterior* (México, D.F.), vol. 46: diciembre de 1996, núm. 12, pp. 956-962.
- Rivera Rios, Miguel Angel. *México en la economía global: tecnología, espacio e instituciones*. UNAM-UCLA-Editorial Jus, México, 2000. (c 2000) 212 pp.
- Romer, David. *Advanced Macroeconomics*. 2ª. ed. McGraw-Hill, Nueva York, 2001. (c1996) 651 pp.

- Ruiz Durán, Clemente. *Macroeconomía global: fundamentos institucionales y de organización industrial*. UNAM-Editorial Jus, México, 1999. (c 1999) 379 pp.
- Ruiz, Jonathan y Alberto Barrientos. "Es México el líder en pobres... y ricos". *Reforma* (México, D.F.), 3 febrero de 2003. p. 1A.
- Sachs, Jeffrey y Andrew M. Warner. *Economic Convergence and Economics Policies*. NBER, Massachusetts, 1995. (c 1995) 47 pp. (NBER Working Paper Series)
- Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho constitucional*. Prol. de Ignacio Burgoa Orihuela. 4ª. ed. Porrúa, México, 1999. (c 1999) XIV + 771 pp.
- Sánchez González, José Juan. *Administración pública y Reforma del Estado en México*. INAP, México, 1998. (c 1998). 253 pp. (Premio INAP 1997)
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Trad. de José Díaz García. 2ª. ed. Aguilar, Madrid, 1968. (c 1950) 512. pp. (Biblioteca de Ciencias Sociales)
- Sen, Amartya. *Development as Freedom*. Anchor Books, Nueva York, 2000. (c 1999) 366 pp.
- . "The possibility of Social Choice". *American Economic Review* (Nashville, E.U.), vol. 89: junio de 1999, núm. 3, pp. 349-378.
- Shafiritz Jay M. y Albert C. Hyde. *Clásicos de la administración pública*. Trad. de María Antonia Neira Bigorra. FCE, México, 1999. (c1999) 1154 pp. (Nuevas Lecturas de Política y Gobierno)
- Smith, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Trad. de Gabriel Franco. 2ª. ed. FCE, México, 1997. (c 1937) 917 pp.
- Snowdon, Brian y Howard R. Vane (comps.). *A Macroeconomics readers*. Routledge, Londres, 1997. (c1997) 676 pp.
- Sokoloff, Kenneth L. y Stanley L. Engerman. "History Lessons: Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World". *Economic Perspectives* (Minnesota, E.U.), vol. 14: verano de 2000, núm. 3, pp. 217-232.
- Sosa, José. "Gobierno y administración pública en México: apuntes para una discusión abierta". *Foro Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XL: julio-septiembre de 2000, núm. 3, pp. 522-551.
- Stapenhurst Rick y Sahr J. Kpundeh (comps.). *Curbing Corruption, Toward a Model for Building National Integrity*. World Bank, Washington. D. C., 1999. (c 1999) 254 pp.
- Stiglitz, Joseph E. "Information and the Change in the Paradigm in Economics". *American Economic Review* (Nashville, E.U.), vol. 92: junio de 2002, núm. 3, pp. FALTA.
- . *La economía del sector público*. Trad. de Isabel Vericat. 2ª. ed. Antoni Bosch, Barcelona, 1995. (c 1988). 824 pp.
- . *Whither Socialism?* MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1994. (c 1994) 338 pp.
- . "Los populistas a veces tienen razón". *Reforma* (México, D.F.), 8 de julio de 2003. p. 7A.
- Stiglitz, Joseph E. y Shahid Yusuf (comps.). *Rethinking the East Asian Miracle*. World Bank-Oxford University Press, Washington, D. C., 2001. (c 2001) 526 pp.

- Subirats, Joan. "Democracia, participación y eficiencia". *Foro Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XL: julio-septiembre de 2000, núm. 3, pp. 425-450.
- United Nations. *Trade and Development Report 2001*. ONU, Nueva York, 2001. 164 pp.
- UNCTAD. *Informe sobre las inversiones en el mundo 2000: Las fusiones y adquisiciones transfronterizas y el desarrollo*. UNCTAD, Ginebra, 2000. (c 2000) 128 pp.
- Vial, Joaquín. "Building Institutions for a More Competitive Region" en *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. World Economic Forum-Oxford. Ginebra, Suiza, 2002. (c 2002) 152-163 pp.
- Vilas, Carlos M. "El síndrome de Pantalocón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno". *Foro Internacional*, COLMEX (México, D.F.), vol. XL: julio-septiembre de 2001, núm. 3, pp. 421-450.
- Von Benda-Beckmann, Franz. "Legal Pluralism and Social Justice in Economic and Political Development". *Institute of Development Studies Bulletin* (Sussex, R.U.), vol. 32: enero de 2001, núm. 1, pp. 46-56.
- World Bank. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance*. World Bank, Washington, D.C., 2000. (c 2000) 218 pp.
- . *The East Asian Miracle, Economic Growth and Public Policy*. World Bank-Oxford University Press, Washington, D.C., 1993. (c 1993) 389 pp.
- . *World Development Indicators, 2001*. World Bank, Washington, D.C., 2001. (c 2001) 396 pp.
- World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. World Economic Forum-Oxford, Ginebra, Suiza, 2002. (c 2002) 446 pp.
- Wade, Robert. *El mercado dirigido*. Trad. de Mónica Utrilla de Neira. FCE, México, 1999. (c1990) 558 pp. (Economía Contemporánea)
- Wallerstein, Immanuel. *Impensar las ciencias sociales*. Trad. de Susana Guardado. Siglo XXI-UNAM, México, 1998. (c 1991) 309 pp.
- Yates, Douglas. *Análisis de la burocracia*. Trad. de Leandro Wolfson. Editorial Fraterna, Argentina, 1985. (c 1982) 303 pp.