



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

"LA TEORIA DE LA ELECCION PUBLICA EN EL
GOBIERNO DE MEXICO"

Un análisis reciente sobre el comportamiento de la
clase política y la burocracia dentro de las
instituciones y su impacto en los procesos
electorales, la rendición de cuentas y la toma de
decisiones en el mercado político de México

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

HUGO NATHANAEL LARA FIGUEROA

DIRECTOR DE TESIS: MTRO. ANGEL AVILA RAMIREZ



MEXICO, D. F.

ABRIL 2005

M. 342765



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Hugo Nathanael

Lara Figueroa

FECHA: 07/04/05

FIRMA: [Firma]



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. HUGO NATHANAEL LARA FIGUEROA**, bajo el siguiente título: **"LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE MÉXICO. UN ANÁLISIS RECIENTE SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA CLASE POLÍTICA Y LA BUROCRACIA DENTRO DE LAS INSTITUCIONES Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS ELECTORALES LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL MERCADO POLÍTICO DE MÉXICO"** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Fernando del Cueto Charles', written over a horizontal line.

LIC. FERNANDO DEL CUETO CHARLES.



UNIDAD NACIONAL
AZOPOMA LE
MEXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. HUGO NATHANAEL LARA FIGUEROA**, bajo el siguiente título: **"LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE MÉXICO. UN ANÁLISIS RECIENTE SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA CLASE POLÍTICA Y LA BUROCRACIA DENTRO DE LAS INSTITUCIONES Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS ELECTORALES LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL MERCADO POLÍTICO DE MÉXICO."** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

A t e n t a m e n t e

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ávila R.', written in a cursive style.

MTRO. ANGEL ÁVILA RAMÍREZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-**

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. HUGO NATHANAEL LARA FIGUEROA**, bajo el siguiente título: **"LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE MÉXICO. UN ANÁLISIS RECIENTE SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA CLASE POLÍTICA Y LA BUROCRACIA DENTRO DE LAS INSTITUCIONES Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS ELECTORALES LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL MERCADO POLÍTICO DE MÉXICO."** en tal virtud considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente


MTRO. ARQUIMEDEZ MARTÍNEZ LÓPEZ.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. HUGO NATHANAEL LARA FIGUEROA**, bajo el siguiente título: **"LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE MÉXICO. UN ANÁLISIS RECIENTE SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA CLASE POLÍTICA Y LA BUROCRACIA DENTRO DE LAS INSTITUCIONES Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS ELECTORALES LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL MERCADO POLÍTICO DE MÉXICO."** en tal virtud, considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'L. Lomelí Vanegas', written over a horizontal line.

MTRO. LEONARDO LOMELÍ VANEGAS.



LIBERTAD NACIONAL
E INDEPENDENCIA
MÉXICO

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR.
P R E S E N T E.-

Me permito informar a Usted, que de acuerdo a los Artículos 19 y 20, Capítulo IV del Reglamento General de Exámenes, he leído en calidad de Sinodal, el trabajo de tesis que como prueba escrita presenta el (la) sustentante **C. HUGO NATHANAEL LARA FIGUEROA**, bajo el siguiente título: **“LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE MÉXICO. UN ANÁLISIS RECIENTE SOBRE EL COMPORTAMIENTO DE LA CLASE POLÍTICA Y LA BUROCRACIA DENTRO DE LAS INSTITUCIONES Y SU IMPACTO EN LOS PROCESOS ELECTORALES LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA TOMA DE DECISIONES EN EL MERCADO POLÍTICO DE MÉXICO.”** en tal virtud considero que dicho trabajo reúne los requisitos para su réplica en examen profesional.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Alfonso Alvarado Raya'.

LIC. ALFONSO ALVARADO RAYA.

"Desde siempre y hasta ahora la riqueza y el poder son hermanos de sangre; más que eso, son una misma sangre que parece correr por cauces diferentes pero que siempre van hacia donde mismo y se juntan inexorablemente, por más diques y represas que se les pongan en el camino; porque la riqueza y el poder son los dos grandes motivos de la conducta humana: la sístole y la diástole que hace latir el corazón de la historia; así lo entendemos todos, aunque también sabemos que en algunos rincones embrionarios de nuestro delicado corazón individual fluyen los humores de un humanismo desesperado y melancólico que pugna por expresar una verdad distinta, pero no menos verdadera ni menos objetiva que aquella del pez grande que, con estricto apego a la legalidad de la vida, se almuerza al chico sin el menor remordimiento.

Y no podría ser de otra manera; pues los peces grandes, chicos o medianos, están resignados a su vida natural y andan tan escasos de inteligencia que fácilmente caen en la red o muerden el anzuelo sin que les dé tiempo de reflexionar acerca de su patética condición.

Será por eso que los peces no hacen historia ni se imaginan lo que podría suceder en el futuro, como hacemos nosotros, los humanos que somos capaces de recordar e incluso de predecir, por lo que podríamos presumir de una gran altura evolutiva y considerarnos cualitativamente distintos de nuestros hermanos del mar, la tierra o el aire. Y hay mucho de verdad en esta noción de superioridad, porque no existen orangutanes matemáticos, avestruces poetas o hipopótamos con vocación filosófica,

Nuestro orgullo sin embargo, se debilita de vez en cuando si observamos con perversa objetividad los hechos de nuestra realidad, en especial la economía y la política; o sea, la riqueza y el poder. Tal parece que las leyes de la naturaleza rigen también entre nosotros; que la diferencia es solo el matiz, la manera, la complejidad de las relaciones humanas; pero nada más, nada de fondo, ninguna diferencia "cualitativa". Algunas diferencias interesantes, eso sí, como por ejemplo que los hombres podemos aspirar a convertirnos en ""peces grandes" y proceder a la ingesta de los chicos con gran voracidad; pero con inteligencia y buen gusto"

Roberto mares "El príncipe" de Maquiavelo (prólogo)

AGRADECIMIENTOS

Ha sido difícil la trayectoria que he tenido que recorrer para poder ver al fin consumado uno de mis mas grandes sueños, no obstante, este camino hubiera sido todavía mas duro sin la ayuda de muchas personas con las cuales compartí sueños y aspiraciones que me dieron fuerzas para nunca abandonar mis ideales y para forjarme nuevas metas que hicieron posible olvidarse de lo duro que esta etapa pudo ser. Por todo lo anterior quiero agradecer en primer lugar a toda mi familia: a mis padres M. Alicia y Antonio Lara por toda su ayuda y toda su disciplina, amor, protección y paciencia, a mis hermanos, Juan Antonio que me enseñó que la nobleza es un valor indispensable del ser humano que nos permite ser cada día mejores y a su inmenso apoyo desinteresado en todos los aspectos; a Alejandro por su altruismo y su excelente calidad de ser humano, a Rodrigo por su coraje, autosuficiencia, constante deseo de superación y su inexorable fortaleza; a Cesar por su solidaridad y por enseñarme a crecer forjándome nuevas metas día con día, a mis sobrinos Oliver, Derzú y Bruno, a mis cuñadas Patricia, Araceli, Rocío y María de Jesús; y a todos mis tíos y tías (por supuesto a mi abuela Carmen). Quiero agradecer también a todos mis amigos (Héctor, Alejandro, José Angel, Waender, Sahid, Ricardo, Israel, Manuel, Oscar, Alejandro, Diego, Remedios, Lizbeth, Fabiola, Belen, Karina, Eduardo, Jorge, Fredy) con los que he compartido las etapas más difíciles de mi vida y agradecerles el que ya sean parte de este sueño y de mi historia. A mis alumnos de la Universidad de Ecatepec (Rodolfo, Iris Lissett, Carlos, Marcia Gabriela, Ilse Liliana, Atenas, Hilda Viridiana,) que sin darse cuenta, me han devuelto la fé en todo aquello que se duda al recibirse o entregarse y sobre todo por fomentar en mí esa necesidad de continuar luchando por cosas en las que ya nadie cree; A mis colgas de trabajo Minely, Ana Laura y Javier por su compañerismo inconmesurable, al amor por ser la compensación de la muerte y porque no tiene rostro, a los libros, a la música que nos salva, a lo que viene y que va, a la vida y a todo lo que de ella nace, se descubre o se inventa.

Un agradecimiento muy especial a la Universidad Nacional Autónoma de México por haberme dado educación, cultura y una nueva familia, al Mtro. Ángel Ávila Ramirez por toda su paciencia, disciplina y atenciones brindadas durante mi asesoría (en verdad mil gracias!!!), a Victoria Anaya por su inmenso amor y apoyo incondicional, sin lo cual este sueño nunca hubiera existido (y por soportarme siempre!!) y al doctor José Ayala Espino por su inmenso legado.....

A Victoria Anaya: *“Porque la miro y muero; y peor que muero si no la miro”*

Todo mi Amor:

Hugo.

PREFACIO

Durante mucho tiempo, se ha discutido sobre la necesidad de establecer mecanismos que permitan mejorar la calidad y eficiencia de las estructuras gubernamentales que vienen a constituir parte sustancial dentro de la asignación de recursos y en el mejoramiento del desempeño económico en nuestro país; tales mecanismos abarcan alternativas que van desde el fortalecimiento institucional, el establecimiento de reformas en materia administrativa; incluso la minimización del Estado dentro de la actividad económica para generar con ello, una mayor libertad de los agentes económicos para realizar procesos de intercambio.

En este contexto, *El gobierno y la teoría de la elección pública en México* intenta dar cabida a un mejoramiento del gobierno (y del Estado en general) retomando elementos de algunas de las teorías expuestas para enfocarlas al fortalecimiento institucional que opta por ir en boga no sólo de una mejor administración, sino que además intenta promover elementos que fortalezcan las instituciones recientes partiendo de un análisis que explica el comportamiento de la clase política y la burocracia dentro del gobierno

Por ello, resulta de vital importancia, mencionar que un gobierno eficiente, no necesariamente es un gobierno más eficaz, por lo menos no en la medida de responder a una mejor calidad de vida solamente con reducir costos o desaparecer el papel y/o algunas funciones del Estado en la actividad económica. La crítica expuesta durante el desarrollo del presente trabajo, radica en la afirmación de un racionalismo y egoísmo latente en el gobierno; si bien es cierto que ello tiene cierta validez en algunos casos, es importante recalcar que esto no es la constante, además de ello, si algunas escuelas como la *Public Choice* critican este tipo de comportamientos dentro del gobierno, como puede ser posible que esta misma se sustente en la racionalidad como mejora del desempeño económico.

Este argumento se sostiene según esta escuela a través de los siguientes elementos:

La teoría de la Elección Pública (*Public Choice*) asevera, que así como el mercado (de bienes y servicios) tiene fallas (problemas de información, externalidades, monopolios etc.) que dificultan en cierta medida los procesos de intercambio en la actividad económica, el Estado también posee fallas que limitan la asignación y la eficiencia del desarrollo económico de un país. En este sentido, los miembros de esta escuela justifican la no intervención del Estado dentro de los procesos de asignación y de intercambio, debido a

que las fallas de este llevan a peores resultados de los que la asignación del mercado mismo llevaría en los procesos de intercambio económico.

Según esta escuela, el comportamiento racional y egoísta de los individuos dentro del gobierno y por ende, dentro de las instituciones que lo constituyen, genera o puede generar una pérdida de eficiencia y de bienestar social. De este comportamiento denominado "homo economicus" no se escapa ningún gobierno según la teoría de la elección pública.

México, es sin duda un país que ha tenido serias dificultades dentro de los procesos de asignación de recursos, en la toma de decisiones, los procesos políticos y la rendición de cuentas; todo ello, ha originado una pérdida de bienestar social y una ineficiencia en el aparato estatal. Estos fenómenos son originados en gran medida por elementos que la Elección Pública define como "fallas del gobierno" y que se fundamentan en el comportamiento "racional y egoísta" de las personas que laboran en dicho sector.

El interés sobre este tema dentro de la investigación radicó principalmente en que a mi opinión, la Teoría de la Elección Pública es un importante punto de referencia que nos puede permitir conocer cuáles pueden ser los elementos que podemos considerar como debilidades del Estado sin que por ello, se justifique la minimización de su intervención en la actividad económica de nuestro país y que por el contrario, el Estado debe de jugar un papel preponderante en la actividad económica de México para poder corregir fallas que se encuentran en el mercado, además de proveer bienes que este no genera. De esta forma, la idea central de la presente investigación se enfatiza en la teoría de la Elección Pública y el Neoinstitucionalismo en sus múltiples vertientes, todo ello aplicado al comportamiento de la clase política y la burocracia dentro del gobierno.

Es así, que la teoría de la Elección Pública es expuesta dentro de la presente investigación nunca con la idea de aceptar la eliminación del Estado en elementos tales como asignación de recursos y provisión de bienes y servicios clave dentro de la sociedad.

Demostrar que la actitud racional y egoísta de los individuos prevalece aún en el ámbito político y en las instituciones del gobierno puede ser cierto en muchos aspectos. Sin embargo, la racionalidad individual puede y debe ser contrarrestada o limitada con las instituciones (formales e informales) y con el papel que estas desempeñan en la actividad económica del gobierno. Esto significa que, al contrario de lo que argumenta la Elección pública (minimizar al Estado), la solución más viable no es necesariamente la contracción

del Estado, sino que también es posible encontrar mecanismos más eficientes para supervisar, regular y monitorear las actividades que se realizan dentro del gobierno. De estos últimos elementos, el “Neoinstitucionalismo” en sus múltiples modalidades es mencionado también dentro de la presente investigación como elemento importante para comprender el cómo funciona el gobierno y en cierta medida, conocer cuales son los elementos que dificultan un mejor desempeño del mismo. *La Teoría de la Elección Pública en el gobierno de México* pretende ser una investigación seria que toma como punto de referencia a la conocida como Public Choice y que es contrapuesta al Neoinstitucionalismo como un mecanismo viable en el fortalecimiento del gobierno a través de sus instituciones.

Por todo lo anterior, el principal objetivo de mi investigación es el de conocer cual es el comportamiento del gobierno a través de la teoría de la Elección Pública (teoría de la burocracia, teoría de las votaciones, teoría de las fallas del gobierno, ciclo político de los negocios). De aquí se pueden desprender los siguientes objetivos:

- Analizar cuales son las repercusiones dentro de los procesos de toma de decisión y las elecciones cuando el comportamiento de los políticos y los burócratas es “racional y egoísta” de acuerdo con la teoría de la Elección pública
- Demostrar que la actividad racional y egoísta de los individuos dentro del mercado político se puede limitar a través de las instituciones si estas son eficientes y eficaces
- Proponer mecanismos que limiten la actividad racional y egoísta dentro del mercado político través del fortalecimiento de las instituciones

Si bien es cierto, que el gobierno visto desde una perspectiva de mercado político, tiene serias deficiencias en la asignación de recursos, y en la administración en general, (como motivo de la actitud racional y egoísta) también es cierto que ello se debe no tanto a la racionalidad individual que sobrepasa las instituciones (no por lo menos en todos los casos), esto me parece mas bien que es debido a que desafortunadamente, las funciones que ha tenido el Estado en los últimos años, ha minimizado su margen de maniobra y ha generado instituciones ineficientes que no pueden ser monitoreadas y que a su vez, no emiten incentivos propios (Signalling) para estimular la eficiencia y para corregir dichas fallas.

Existen muchas similitudes entre el comportamiento del mercado político planteado por la Elección pública con el gobierno y en particular con las instituciones. Si el gobierno

tiene similitudes con la actitud racional y egoísta planteada por la Elección Pública, entonces ello se debe a instituciones que no cuentan con incentivos, regulaciones y monitoreos constantes para supervisar su comportamiento; es decir, si contáramos con instituciones eficientes, el gobierno y el sector público, contaría con un mejor desempeño en el ámbito económico. De esta hipótesis general, se pueden desprender algunas otras como las siguientes:

- El comportamiento racional e individual de la burocracia, se debe en gran medida, a problemas de instituciones débiles que no logran regular o vigilar la actitud de estos (problemas de información)
- Los políticos en México se preocupan más por sus campañas políticas que garanticen su permanencia en el poder y los miembros de las agencias por sus propios intereses que por respetar los lineamientos y procurar eficiencia debido a que no existen incentivos y regulaciones adecuadas (agente-principal y signalling).

INDICE

• NOTA INTRODUCTORIA	P 1
CAPITULO I MARCO TEORICO-CONCEPTUAL	p 4
LA ELECCION PUBLICA (CONCEPTO)	P 6
• LA TEORIA DEL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO	P 9
<i>LA LIMITACION DE LOS IMPUESTOS EN LA VISION</i> <i>WICKSELLIANA</i> P 18
• LA TEORÍA ECONOMICA DE LA BUROCRACIA	P 18
<i>EL MODELO DE NISKANEN</i>	P 20
<i>EL MODELO DE ROMER Y ROSENTHAL</i>	P 23
<i>EL MODELO DE FINDLAY Y WILSON</i>	P 23
<i>EL MODELO DEL CICLO POLÍTICO DE LOS NEGOCIOS</i>	P 24
• LA TEORÍA DE LA BUSQUEDA DE LA RENTA: EL MODELO DEL ESTADO DEPREDADOR	P 26
<i>GRUPOS DE INTERÉS Y LA BUSQUEDA DE LA RENTA</i>	P 27
• LA TEORÍA DE LAS CONSTITUCIONES	P 28
• LA TEORÍA DE LAS FALLAS DEL GOBIERNO	P 29
<i>TIPO DE FALLAS EN EL GOBIERNO</i>	P 30
• LA TEORÍA DE LA ACCION COLECTIVA	P 31
• LA TEORÍA DE LAS VOTACIONES	P 32
• BREVE INTRODUCCION AL NEOINSTITUCIONALISMO	P 36
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	P 41
CAPITULO II LA CLASE POLITICA Y LA BUROCRACIA DENTRO DEL GOBIERNO EN MEXICO	P 42
• EL ESTADO; LOS PROCESOS INTEGRATIVOS Y AGREGATIVOS DE LA POLÍTICA	P 45
• NOCIONES SOBRE ALGUNAS TEORÍAS DE LA POLÍTICA	P 50
• LA POLITICA Y SUS PROBLEMAS	P 53
• LA ACCION EN LA POLÍTICA	P 56
<i>LA CLASE POLÍTICA</i>	P 58

• EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO.....	P 62
<i>LA BUROCRACIA EN MÉXICO</i>	P 68
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	P 73
CAPITULO III LA TOMA DE DECISIONES, LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA RENDICION DE CUENTAS, EN EL MERCADO POLITICO DE MEXICO.....	P 74
• SOBRE ALGUNOS MODELOS DE DECISIÓN.....	P 75
• LA TOMA DE DECISIONES.....	P 83
<i>POLÍTICA ADMINISTRATIVA INTERNA Y EXTERNA</i>	P 85
<i>CLASE Y CULTURA POLÍTICA</i>	P 86
• MECANISMOS DE CONTRATACIÓN DE PERSONAL:	
FORMAS DE CONTRATACIÓN Y TIPO DE EMPLEADOS.....	P 87
<i>LA CONTRATACIÓN DE EMPLEADOS</i>	P 88
• LA INTERACCION ENTRE LA CLASE POLÍTICA, LOS BURÓCRATAS Y OTROS GRUPOS EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIÓN.....	P 90
• EL PROCESO ELECTORAL.....	P 95
LA PARTICIPACION ELECTORAL Y EL VOTO RETROSPECTIVO EN MEXICO	P 100
• LA RENDICION DE CUENTAS.....	P 108
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	P 111
CAPITULO IV EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO PROPUESTA PARA LIMITAR EL COMPORTAMIENTO RACIONAL Y EGOÍSTA DE LA BUROCRACIA Y LA CLASE POLITICA EN MEXICO.....	P 112
EL NEOINSTITUCIONALISMO: "LA TERCERAVÍA" PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO ECONOMICO Y MEJORAR NUESTRO GOBIERNO.....	P 115
• TAXONOMIA DE LAS INSTITUCIONES.....	P 118
• SOBRE LAS INSTITUCIONES Y SU PAPEL EN LA ACTIVIDAD ECONOMICA.....	P 119

LA INFORMACION.....	P 126
<i>SECTOR PUBLICO VERSUS SECTOR PRIVADO.....</i>	<i>P 130</i>
• EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	P 132
<i>HACIA UN MONITOREO, UNA FISCALIZACIÓN Y UNA</i>	
<i>RENDICIÓN DE CUENTAS MAS INTENSIVOS.....</i>	<i>P 133</i>
<i>MECANISMOS DE FISCALIZACION.....</i>	<i>P 134</i>
<i>MECANISMOS DE CONTROL BUROCRATICO.....</i>	<i>P 135</i>
<i>LA PUBLICIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL.....</i>	<i>P 136</i>
<i>DISCIPLINA INTERNA.....</i>	<i>P 137</i>
<i>LA TRANSPARENCIA.....</i>	<i>P 138</i>
<i>MECANISMOS DE CONTROL POLÍTICO.....</i>	<i>P 139</i>
<i>EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.....</i>	<i>P 141</i>
• EL PARADIGMA POSTBUROCRATICO: UNA NUEVA PERSPECTIVA	
PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	P 142
• DEPENDENCIAS OPERATIVAS VERSUS	
DEPENDENCIAS CONTROL.....	P 145
• ATRAVESAR A LA BUROCRACIA PARA FORTALECER	
AL GOBIERNO Y SUS INSTITUCIONES.....	P 150
<i>BIBLIOGRAFIA.....</i>	<i>P 153</i>
V CONCLUSIONES.....	P 155
• BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	P 161

NOTA INTRODUCTORIA

"Los gobiernos actúan pero en muchas ocasiones no queda claro si los esfuerzos emprendidos generaron los beneficios que se pretendían. De ahí la preocupación por evaluar las políticas y programas públicos va tomando mayor fuerza, tanto en su uso como en la generación de métodos y técnicas apropiadas para el ámbito público "

"La Evaluación de la Gestión y las Políticas Públicas"

José Mejía Lira

"Ni la sociedad es contraria al Estado, ni éste es una red de males públicos que deben aceptarse por falta de opciones alentadoras. Ni la sociedad postula el fin del Estado, ni el Estado tiene como meta frenar y desactivar la sociedad. Ni la sociedad es la negación del Estado, ni el Estado es opuesto a la sociedad. De este modo, la sociedad vive transformaciones que tienen incidencia en la superficie del Estado, pero no hay principio alguno que justifique que uno se anule a costa del otro. Lo importante en el cosmos de la sociedad y el Estado es situar la interdependencia que caracteriza su modo de vida, así como la senda que articula sus capacidades funcionales".

"El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado".

Ricardo Uvalle Berrones

La economía pública, ha sido definida por algunos autores como la rama de la política económica que analiza las actividades, la acción que tiene el sector público dentro de una economía existente, y su estudio desde una perspectiva privada y pública.¹ Antiguamente, el estudio de la acción pública era vista desde ángulos separados (finanzas públicas, la hacienda pública, y las teorías del gasto y del ingreso), lo que dificultaba conocer cual era el comportamiento, el estudio y el análisis general que existía entre la intervención del Estado como un agente económico o como simple guardián de la soberanía y de la propiedad privada.

Sin embargo, el estudio de la nueva economía pública ha reunido las diversas disciplinas que comprendían al Estado y ha aportado una nueva visión y función del mismo: las relaciones entre las políticas de gasto e ingreso; las políticas de estabilización; el cambio estructural inducido por la política pública; los procesos políticos que acompañan las

¹ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones; Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*. Introducción: México. UNAM, Facultad de Economía. 2000 pp.40-74.

decisiones en el ámbito público y la participación de los agentes económicos y sus organizaciones sociales, políticas y corporativas; estos son los nuevos objetos de estudio referidos por la economía pública y que se encuentran segmentados en tres ramas de esta ciencia:²

la economía del bienestar, las finanzas públicas y la elección pública; de esta última rama se referirá el presente trabajo.

El estudio de las acciones y decisiones que toma el gobierno dentro de un país, han originado toda una gama de polémicas que reaccionan de diferentes perspectivas sobre la intervención directa, mínima o la no intervención del Estado en la Economía de un país; tal es el caso de la Teoría de la economía del Estado del bienestar que se apoya en los teoremas o principios de Pareto, en la función social del bienestar, las fallas del mercado, la evaluación de proyectos y la teoría de la justicia distributiva para justificar la intervención en la actividad económica del Estado ante la existencia de errores dentro del sistema de mercado. Esta teoría, se contraponen al análisis sobre el Estado mínimo, realizado por la teoría de la Elección Pública. En este sentido, el papel que tiene actualmente la Teoría de la Elección Pública ha modificado la visión que se tenía sobre el comportamiento del gobierno y en particular sobre las funciones que guardaba el mismo en el ámbito económico.³

En no mas de una ocasión, ha surgido la interrogante sobre el por qué en México el desempeño económico ha sido insuficiente para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y para poder competir con otros países; durante mucho tiempo y en la medida en que el mundo ha entrado en un proceso globalizado, se han intentado buscar mecanismos de libre mercado que minimicen el papel del Estado en las relaciones entre los diversos agentes económicos y en el bienestar de la sociedad. Dejar de lado la importancia que tiene el Estado dentro de la actividad económica, es sin duda una alternativa poco viable para entender los procesos de intercambio, desarrollo y crecimiento económico en cualquier país; es cierto que el papel de nuestro gobierno ha dejado mucho que desear en lo que se refiere a la calidad de vida y el crecimiento económico; no obstante, dejar el papel y

² Peacock, Alan, T. *Elección Pública, una perspectiva histórica*. Alianza, Madrid, España. 1995. Cap. I. pp. 13-38

³ *Ibidem*.

las funciones que actualmente tiene el Estado dentro de la economía, para ser ocupado por el libre mercado, es mas bien evadir un problema que a todos nos concierne.

Es por ello, que resulta prudente hablar de todos aquellos instrumentos y mecanismos que pueden ser utilizados para fortalecer a nuestro gobierno a través de sus instituciones y con ello; mejorar el desempeño económico; sin embargo, es necesario también conocer bajo qué parámetros se ha intentado minimizar la actividad del Estado dentro de la actividad económica. De tal manera, la presente investigación abordará estos temas de la siguiente manera: El primer capítulo intenta mostrar cual es la justificación de la Elección Pública, para eliminar la participación del Estado en la actividad económica; los supuestos que se manejan parten desde el comportamiento racional de los burócratas intentando maximizar su bienestar individual (teoría de la burocracia), hasta la estructura de los procesos electorales (teoría de las votaciones). Por otro lado, se abordará de manera breve algunos elementos significativos de lo que refiere al Neoinstitucionalismo y que será retomado en el último capítulo.

En el segundo capítulo se desarrollará una visión general sobre la manera en que se comportan la burocracia y la clase política en el gobierno de México; no sin antes explicar como ha sido el desarrollo de la estructura burocrática y política en nuestro país.

El tercer capítulo tiene dos propósitos: en primer lugar, retoma la propuesta del Dr. José Luis Méndez sobre la manera en que se toman los procesos de decisión en el gobierno, y en segundo lugar se describe la forma en que se toman decisiones, rinden cuentas y se realizan los procesos electorales en México haciendo hincapié en los grupos que inciden dentro de dichos procesos. Finalmente, el cuarto capítulo analiza algunas propuestas o alternativas posibles para eliminar problemas que se encuentran dentro del gobierno, mismos que abarcan desde el fortalecimiento institucional en base a mecanismos tales como: publicidad, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, descentralización etc. hasta una reforma de corte estructural que pretende modificar las agencias gubernamentales desde una perspectiva clientelar.

CAPITULO I

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

“La hormiga retrocede únicamente en la medida en que se ve obligada a ello y avanza en tanto como se le permite. Y lo que es más importante, cuando se la empuja suavemente para obligarla a avanzar más deprisa, nunca decide oponerse y darse la vuelta. Nunca decide cambiar de sentido si podía haberlo hecho antes cuando no se la empujaba, y no lo hizo; ¡solo una hormiga muy neurótica sería tan insensata! Es la presencia de un propósito en la conducta individual lo que permite la medición, al menos la medición aproximada, de la ganancia o la pérdida que experimenta un individuo ante una nueva oportunidad, ya sea un precio más bajo o la retirada de un obstáculo.

“Economía Política” E. Phelps

“¿Por que se habla de la toma de decisiones sociales? ¿No es suficiente con hablar de la toma de decisión individual? En todo caso, ¿por qué necesitamos de la toma de decisiones sociales? Actualmente en todas partes del planeta existe la ilusión libertaria de que los individuos son cierta clase de mónadas leibnizianas (cierta clase de esferas poco sólidas), cada uno con una función de utilidad firmemente independiente e interactuando con sus congéneres sólo a través del conocimiento que tiene de los precios de mercado. No es así. No somos mónadas, entre muchas otras razones, porque nuestros valores, las alternativas de acción de las que estamos conscientes, nuestra comprensión de la clase de consecuencias que pueden surgir de nuestras acciones -todo este conocimiento, todas estas preferencias-, se derivan de la interacción con nuestro medio social. Parte de nuestros valores y nuestro conocimiento fue succionado junto con el alimento del seno materno; otra parte fue tomada, a menudo en una forma bastante acritica, de nuestro medio social. Otra quizá fue adquirida por medio de la reacción contra ese medio, pero con toda seguridad una parte menor se desarrolló en completa independencia de éste.”

“Los procesos racionales en las cuestiones sociales”

Herbert A. Simon

La Teoría del Estado del bienestar ha sido una corriente económica que se mantuvo sustentada en un fuerte intervencionismo del Estado, justificada por las fallas existentes dentro del sistema de mercado. Dicha participación dentro de la actividad económica fue la tendencia más clara durante muchos años en el ámbito mundial (desde la crisis del 1929 hasta finales de la década de 1970). Sin embargo, los argumentos que han sido postulado durante los últimos años para justificar la participación estatal en el

entorno económico han sido criticados severamente, al grado de proponer la minimización de su participación en la producción de bienes y servicios debido a los “altos costos” sociales que lejos de beneficiar han perjudicado la economía de los países. Una de las corrientes más recientes que ha hecho fuertes críticas a la teoría del Estado del Bienestar ha sido la Teoría de la *Public Choice* (Elección Pública). Esta corriente ha aceptado únicamente el intervencionismo del Estado en una forma mínima, ya que como ellos lo explican, es cierto que el mercado no puede ser concebido como el mecanismo más eficiente para asignar recursos, no obstante, la intervención del Estado también posee fallas que no necesariamente son más eficientes y eficaces que las que tiene el mercado.

Dentro de la escuela de la Elección Pública es retomado nuevamente el concepto de la racionalidad y el egoísmo que menciona en un principio Adam Smith; esta racionalidad ilimitada que conlleva a contratos y acuerdos voluntarios en los procesos de transacción forma parte también de esta corriente dentro del estudio del mercado político; no obstante y como se podrá observar posteriormente; las decisiones en el ámbito individual, muchas veces limita o impide generar soluciones más prácticas para los mismos individuos; es por ello que todas las personas que participan en actividades económicas o políticas tienen una tendencia a organizarse, formar grupos y crear instituciones con fines que mejoren su posición en el mercado económico.

La Elección Pública, sostiene por su parte, que el gobierno tiene fallas debido a que los individuos que participan dentro del gobierno actúan al igual que en el sistema de mercado (de forma racional y egoísta), tal es el caso de la burocracia que busca maximizar el tamaño de su presupuesto y de sus funciones (modelo de Niskanen), es decir, que la racionalidad ilimitada prevalece en el gobierno y con ello, se da un incremento de poder político, económico, electoral y además, se genera una pérdida de eficiencia; lo que obliga a pensar que al igual que en el mercado de bienes y servicios, en el “Mercado político”¹ también los individuos buscan a toda costa maximizar su bienestar individual. Desde esta perspectiva, el comportamiento económico de los la burocracia para esta escuela, generará una ineficiencia originada por su egoísmo.

¹ Peacock, Alan T. *Elección Pública, una perspectiva histórica*. Cap. IV. Madrid, España. Editorial Alianza. 1995 pp. 97-124

En este contexto, la Teoría de la Elección Pública atribuye fallas del gobierno a través de 2 postulados:²

- Las intervenciones públicas tienen consecuencias negativas para la eficiencia y el bienestar social, por lo cual hay que evitarlas y dejar que el mismo mercado sea el sistema que asigne los recursos
- Las intervenciones generan efectos negativos, sin embargo, en algunos casos pueden justificarse.

Además de estos elementos, la escuela de la Elección Pública menciona que el Estado puede incurrir en las siguientes fallas:³

- Problemas de información que se expresan de la siguiente manera:
 - a) una sobreproducción o subproducción de bienes públicos
 - b) la burocracia puede interpretar de forma incorrecta los resultados electorales o de las demandas públicas para ciertos servicios públicos
- Los tomadores de decisiones pueden elegir inversiones públicas ineficientes y socialmente inquitativas.
- Se puede generar ineficiencia en la asignación de los programas de gasto público;
- Puede existir ineficiencia operativa (ineficiencia X) de las inversiones y empresas públicas;
- Ineficiencia en la producción y/o provisión de bienes públicos por parte del gobierno y
- La ineficiencia en la recaudación de ingresos públicos.

LA ELECCION PUBLICA (CONCEPTO)

Alan Peacock, miembro de la escuela de la Elección Pública define a esta corriente de la siguiente manera:⁴

La Elección Pública es el estudio que se da sobre la toma de decisiones individuales y grupales en la realización de transacciones que se caracteriza por el análisis de tres mercados políticos fundamentales:

² Ibidem.

³ Ibidem.

⁴ Peacock, Alan T. Cap. I. op. Cit. pp. 13-38

- Mercado político primario: mercado en el que los políticos venden políticas a cambio de votos. Este primer mercado se asocia a la teoría de la elección colectiva que es el análisis de los resultados de los diversos sistemas de votación, que ha dado pie a postulaciones como el teorema del votante mediano.
- Mercado de oferta de políticas: mercado en el que los burócratas ofrecen paquetes de medidas alternativas para promover los objetivos políticos de los gobiernos. El análisis de los resultados de oferta y demanda de tales paquetes es ejemplificado en la teoría de la burocracia donde la controversia actual gira en torno al teorema de Niskanen, según el cual los burócratas maximizan el tamaño del presupuesto
- Mercado de ejecución de políticas: mercado que analiza las acciones referidas a la ejecución de las políticas aplicadas y sus repercusiones en los contribuyentes, los receptores de prestaciones sociales o de subsidios a la industria o a la cultura, y a los oferentes de bienes para el Estado.

Por su Parte, el maestro José Ayala Espino define a la Elección Pública de la siguiente manera:⁵ *la Elección Pública es la escuela económica que estudia los problemas relacionados con las decisiones del gobierno que son colectivas y/o públicas respecto a la asignación de recursos y la regulación económica, y especialmente de aquellos procesos económicos que ocurren en el mercado. Para muchos economistas la elección pública es la teoría económica de la política*

Podemos agregar además que la Elección Pública, estudia los procesos decisionales de los agentes incluido el Estado; dicho análisis se ve expresado a través de diversas teorías como: la teoría de las votaciones, la teoría de las constituciones, además de estudiar las relaciones del gobierno y la sociedad vistas como un contrato social.⁶

La conclusión de dicha escuela, se refiere a la necesidad de reducir el tamaño del Estado en la actividad económica (La Doma de Leviatán) ya que este puede fallar en mejorar la eficiencia económica y social y; en consecuencia, debería mejor de concentrar su atención únicamente en fijar un marco regulatorio mínimo para favorecer el establecimiento de un ambiente económico en competencia.

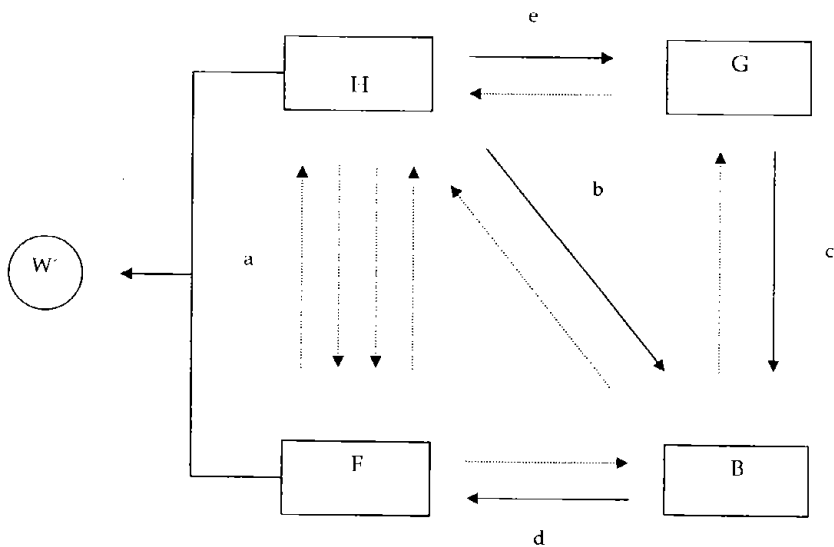
⁵ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones; Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*. Introducción. México. UNAM, Facultad de Economía. 2000 pp.40-74.

⁶ Idem.

Lo cierto en algún sentido, es que así como existe un mercado de bienes y servicios, para los miembros de la escuela de la Public choice dentro del Estado y en particular, dentro del Sector público, existe también un mercado político que guarda estrecha interdependencia con el primero.

La interrelación que guarda el mercado de bienes y servicios con el “mercado político” puede representarse de la siguiente forma:

Paradigma de políticas:⁷



FUENTE: PEACOCK ALAN

W: Es la variable dependiente y es el resultado de las políticas (reflejadas en objetivos)

G: Gobierno (Maximizador de votos y son los controladores de instrumentos políticos)

B: Burocracia (Maximizadora del producto y del presupuesto que ejecuta las políticas establecidas).

⁷ Véase Peacock, Alan T. Cap. IV. op. Cit. pp. 97-124

F: Familias/Votantes (Maximizadoras de utilidad)

H: Empresas (maximizadoras de utilidad y que muchas veces intervienen dentro del mercado político como grupos de presión.

a: Mercado de bienes y factores

b: Mercado de ejecución de políticas

c: Mercado de oferta de políticas

d: Mercado de ejecución de políticas

e: Mercado político

Teorías en las que se apoya la Elección Pública.

La Justificación que existe por parte de la Elección Pública para minimizar la intervención del Estado en la Economía de un país o en un territorio específico, se fundamenta en las siguientes teorías que se describirán a continuación:

- Teorías del crecimiento del Estado (Sector Público).
- Teoría Económica de la Burocracia
- Teoría de la búsqueda de la renta: el modelo del Estado depredador
- Teoría de las Constituciones
- Fallas del Gobierno
- Teoría de la acción colectiva
- Teoría de las votaciones

LA TEORIA DEL CRECIMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO

Para abordar el análisis del crecimiento del Sector Público, es importante en primer lugar conocer cual es la influencia que ejerce dicho sector en la oferta y demanda de recursos. Por ello se expondrá en un primer momento, todos aquellos elementos que describen los procesos sobre el comportamiento de la oferta y la demanda desde el punto de vista de algunos autores.

A finales del siglo XIX, algunos autores como Adolph Wagner, Graziani y Sitta⁸ intentaban explicar el incremento del sector público a través de la doctrina denominada ventaja comparativa. En este contexto, ellos describen la manera en que se desarrolla una

⁸ Este punto fué tomado por Peacock Alan de Adolph A. G. Wagner en: *Three Extracts on Public Finance*. Musgrave y Peacock. Eds. *Classics in the theory of Public Finance*. pp.1-15

expansión de innovaciones tecnológicas en comunicaciones, servicios de transporte, energía y recolección de residuos, el sector público, tiene ciertas ventajas comparativas en el suministro de la prestación y elaboración de tales servicios. De esta manera, el Estado es concebido como un elemento que tiene además de ventajas en la prestación de algunos servicios, una fuerte influencia en el desarrollo económico. Este proceso conduciría infinitamente a establecer costos vía impuestos sumamente elevados, es decir; se desarrollaría una relación G/PIB (gasto público/Producto Interno Bruto) cada vez más elevada, volviendo más oneroso el pago de dichos gastos (vía impuestos) por parte de la sociedad.

En el punto antes mencionado, podemos apreciar de cierta manera, la forma en que se va a dar un crecimiento del sector público derivado de las ventajas comparativas que tiene el Estado en la provisión de bienes y servicios públicos respecto a las empresas. Sin embargo, la crítica que se hace a la escuela de la Elección Pública, está enfocada a la afirmación sobre la existencia de ventajas comparativas del sector público respecto a las empresas; es decir, qué fundamentos existen para poder aseverar que el Estado tiene dichas ventajas.

La segunda línea que se discute dentro de la elección pública, se expresa a través de la influencia que existe de la demanda para la expansión estatal. En este punto se manejará a la demanda, denominada "demanda de redistribución" y se explorará este concepto analizando el influjo que tienen los votantes como fuerza impulsora del proceso de adopción de decisiones políticas⁹.

La llamada demanda de redistribución se puede explicar a través del modelo de Tocqueville (el cual será tomado de Alan Peacock de su capítulo II) que parte del siguiente supuesto: "la distribución de la renta inicial será la renta mediana de los votantes inferior a la renta media, y el sufragio es universal". Dicho ejemplo supone que todos votan por un nivel de renta personal y que, después de la redistribución hecha por el Estado, este incrementará su renta real. Al comienzo, la mayoría de votantes ganarían con la redistribución, y cuanto más baja fuese la renta mediana con respecto a la renta media, más continuaría el proceso redistributivo. Partiendo de los supuestos antes mencionados, se

⁹ Peacock, Alan T. *Elección Pública, una perspectiva histórica*. Madrid, España. Editorial Alianza. 1995. Cap. IV pp. 97-124

puede deducir que a medida que se aproxima la renta media post-redistribución a la renta mediana post-redistribución, habrá menos oportunidades para obtener ganancias a través de la redistribución. Por tal motivo, esta teoría concluye que las transferencias del sector público pueden ser positivas en condiciones en las cuales el sector pueda irse expandiendo para regular la asignación de la riqueza.

La escuela de la Elección pública concluye que, a medida que el Estado se expande, los individuos y grupos sociales tienden a realizarse en un ámbito económico de mayor dependencia del sector público; es decir, el individuo no tiene un control directo sobre su bienestar mediante el simple proceso de votación y debe muchas veces recurrir a otros mecanismos para tener una mayor injerencia; quizás a través de grupos de presión para negociar de esta forma con el Estado o incluso adoptar medidas ilegales.

Como hemos podido observar anteriormente, la influencia que se ejerce para la expansión de la relación G/PIB a través de votaciones puede influir significativamente para que se genere un crecimiento del Estado, sin embargo, es importante conocer también cual es el manejo de los componentes de la oferta que pueden generar también un incremento en el sector público.

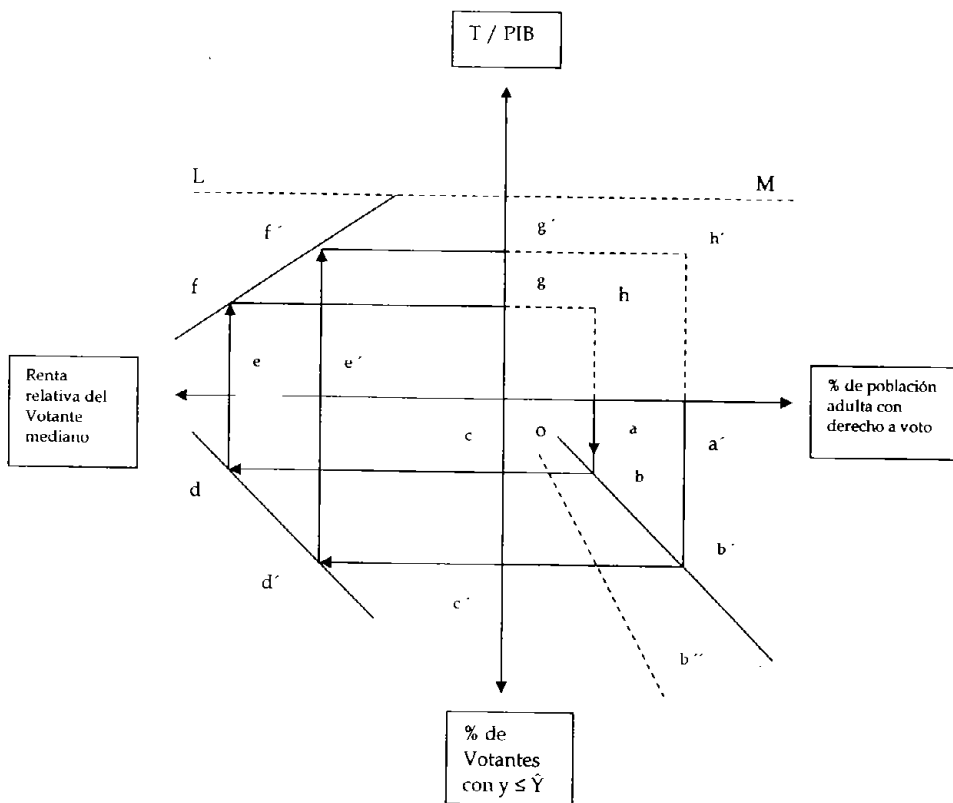
La tendencia de observar a un Estado monopolista, radica en la forma en que este tiene la capacidad de endeudarse, así como la garantía de que podrá financiar su endeudamiento a través de mayores impuestos. En este caso, los votantes enfrentarán el problema de Selección Adversa, derivado de que la única fuente de información sobre los costos del servicio demandado provienen de la administración; es decir, de la información que suministra el gobierno.

Como influencia del crecimiento del sector público dentro del lado de la oferta, encontramos como argumento que; en cierta medida, la oferta incrementa su propia demanda más allá de un punto en el que la proporción G/PIB supere un porcentaje determinado, esto es; que dentro del Estado existen intereses creados por parte de las personas que ocupan este sector. Los empleados públicos además de poder manipular los términos de intercambio, tienden a incrementar su potencia electoral añadida (según Tocqueville).

La teoría del crecimiento del sector público, puede verse representado a través del efecto Tocqueville dentro del cual se explica el posible papel que desempeñaría la

extensión del sufragio. Este punto fue retomado debido a que la concepción de libertad económica, debería de tener plasmado también la libertad política como complemento, concluyéndose con ello, que la extensión del sufragio aseguraría votos a favor del libre mercado, y bajo la idea de Toqueville, dicho sufragio generaría una demanda de redistribución.¹⁰

La teoría de Tocqueville se halla representada a través de una forma gráfica llamada Cruz de Tocqueville y se explica de la siguiente manera¹¹:



FUENTE: PEACOCK ALAN

¹⁰ Nota. El diagrama presentado es retomado con sus respectivos supuestos de forma casi textual para evitar omitir algún aspecto relevante. Véase Peacock Alan. Cap. II op Cit pp. 39-66

¹¹ Peacock, Alan, T. *Elección Pública, una perspectiva histórica*. Editorial Alianza, Madrid, España, 1995 Cap. II. pp. 39-66

En esta gráfica es posible apreciar lo siguiente: el Crecimiento de G/PIB es una función positiva de (i) la extensión del sufragio; y (ii) la desigualdad en la distribución de la renta. Supongamos que la regla de decisión para introducir medidas del gobierno es la mayoría simple. Todos los votantes maximizan su utilidad a través de la maximización de la renta, después de tomar en cuenta los impuestos y las transferencias estatales, tanto monetarias como reales. El votante decisivo es el votante mediano y los votantes se dividen entre los de rentas por debajo de la mediana, que eligen a candidatos al parlamento que favorecen la redistribución, mientras que los votantes por encima de la mediana prefieren menos impuestos y menos distribución. La extensión del sufragio aumentó la proporción de votantes con rentas relativamente bajas. La distribución de la renta de los votantes se vuelve más desigual, con lo que la posición del votante con la renta mediana se desplaza hacia abajo en la escala de la distribución de la renta, lo que eleva el número de votantes que apoyan la redistribución. El rectángulo $abdfh$ representa la posición inicial de equilibrio. Partiendo del punto a , donde el sufragio cubre, por suponer el 30% de la población adulta, la distribución de la renta dada identifica un porcentaje dado de votantes oc , cuyas rentas son inferiores a la media. La combinación de la extensión del sufragio y la distribución dada de la renta identifica la renta del votante mediano oe , y la posición del votante mediano es crucial para determinar T/PIB , representada por la distancia og .

Cuando el sufragio se extiende, el porcentaje de la población adulta con derecho a voto se mueve hasta oa' , y el porcentaje de votantes con menor ingreso subirá, por la incorporación de votantes pobres; en este caso será de oc hasta oc' . Puede observarse que se llegaría al mismo efecto si el derecho al voto no fuese ampliado pero la distribución de la renta se volvería más desigual. La renta relativa del votante mediano caería, y el voto decisivo desplazaría al coeficiente de los impuestos, T/PIB hacia arriba. El resultado final es el rectángulo $a'b'd'f'h'$. En este sistema de cuatro cuadrantes no es posible mostrar el impacto de T/PIB sobre G/PIB , y la posibilidad de que exista un límite al crecimiento de T/PIB está representada por el tope superior LM . Tampoco se presenta una investigación sobre la forma y la pendiente de las curvas, que no tienen por que ser lineal.¹²

Aunado a estos elementos, se encuentra también que la teoría de la Elección Pública ha puesto énfasis en que la redistribución no se realiza solamente con transferencia de

¹² Idem.

rentas efectuada por medio de la acción fiscal. También se refleja en una combinación de financiación pública de ganancias (y pérdidas) redistributivas y provisión pública de bienes dirigidos a grupos de interés específicos (servicios, educación etc.). El crecimiento de estos servicios podría desde esta perspectiva, generar un incremento del tamaño del producto que queda fuera del mercado junto con una creciente proporción de la población activa que no depende de las fuerzas directas del mercado.

La propia persecución de intereses de grupos privados genera en este sentido, intereses vinculados a quienes prestan estos servicios: "La burocracia".

Ante tales circunstancias, la Elección Pública adopta una postura de limitar el crecimiento del sector y del gasto público justificada por los siguientes elementos:¹³

- i) No existen incentivos efectivos para frenar el aumento del gasto del tipo de los que operan en los mercados privados

Como los votantes no pagan directamente por los servicios públicos y sus contribuciones en forma de impuestos no guardan relación con las ventajas que esperan obtener de esos servicios, se ven motivados a votar por políticos que maximicen esas ventajas y minimizar su presión fiscal.

- ii) Existen presiones sobre los políticos maximizadores de votos para resolver el dilema creado por los votantes maximizadores de utilidad mediante la financiación de Gp con deuda
- iii) Los proyectos de recorte en el crecimiento del Gp a través de la ineficiencia X enfrentan resistencias internas en su promoción y ejecución (los consumidores de servicios públicos sean políticos o contribuyentes no tienen un interés común efectivo y sostenido en combatir la práctica anti-monopolio en los servicios estatales)

Aunado a todo ello, esta teoría argumenta que en la mayoría de las ocasiones los intereses de los empleados de la administración cambian sus perspectivas de su puesto de trabajo de igual manera que los votantes al observar el intento por eliminar la ineficiencia X (ineficiencia operativa).

¹³ Peacock, Alan T. Op. Cit. Cap. IV. pp. 97-124

La ineficiencia X va a depender en este sentido, de cambios políticos que eliminen, absorban o privaticen los servicios de dichos departamentos. Dicho cambio, generará que los grupos de presión adviertan las consecuencias sobre las medidas de eliminación de la ineficiencia.

- iv) Es importante que se forme la creación de derechos electorales con el fin de impedir que se revierta el efecto de Toqueville (el ejercicio del derecho al voto de los empleados públicos y el derecho a ser miembros del poder legislativo)

La posición de la escuela de la Elección Pública a favor de la restricción de un presupuesto equilibrado ha sido uno de los temas primordiales para algunos autores miembros de esta escuela. Sobre este punto, algunos autores hicieron alusión sobre la importancia que debe existir en la intervención del Estado a través de un presupuesto equilibrado, financiado de preferencia por impuestos en vez de utilizar el endeudamiento público como mecanismo de gasto público. En esta perspectiva, encontramos a los siguientes autores:

Buchanan y Wagner sobre esta idea argumentaban lo siguiente:¹⁴ *El reemplazo de la financiación con impuestos por el endeudamiento público reduce el precio percibido por los bienes suministrados del Estado, lo que origina la "ilusión" a través de la subestimación de los bienes suministrados por el Estado, elevando la demanda por los mismos contribuyentes.*

- "Se deben imponer límites constitucionales para el endeudamiento de todas las administraciones para que los votantes-contribuyentes registren el precio verdadero del Gp."
- D. Ricardo: "Cuando el Estado emite deuda en lugar de recaudar los impuestos, los individuos perciben que habrá de recaudar mas impuestos en el futuro para sufragar los gastos."

Según estos argumentos, el comportamiento de los contribuyentes puede manifestarse de dos maneras:

- Los individuos preferirán la deuda a los impuestos si las obligaciones (vía impuestos) futuras van más allá de sus vidas (el grado de bienestar de los futuros votantes-

¹⁴ Ibidem.

contribuyentes dependerá en mucha medida de las funciones de utilidad de los votantes contribuyentes de hoy)

- El contribuyente tiene una previsión perfecta para prever el momento y la cantidad que se deberá pagar.

Por otra parte, James B. Buchanan argumenta que el pasivo de un individuo con respecto al comportamiento de otros generaría conductas irresponsables, que expresarían como única solución la financiación con impuestos en lugar de financiamiento con deuda. La contingencia del pasivo que supone la combinación impuestos-deuda, dependerá solo de la conducta de los votantes; los políticos y los gobiernos se ajustarán a sus deseos.

Buchanan y Wagner argumentan además que las presiones de los electores en pro de un mayor Gasto público va a verse contrarrestado con la presión de menores impuestos con lo que se establece un equilibrio político.

La conclusión por parte de Buchanan es la afirmación de que el Estado no es un conjunto orgánico e independiente de los individuos que lo componían (depende de que grupo económico formará la empresa política que suministrará los servicios públicos) Otros autores como De Viti y Pantealoni argumentan lo siguiente: *“La coerción es una condición necesaria para la toma de decisiones”, es decir; el estudio del lado de la oferta de las decisiones políticas es esencial para comprender el aumento del Estado y para saber como contrarrestarlo*¹⁵.

LA ILUSION FISCAL

Otros autores como Puviani, explicaron la forma en que los individuos pueden verse envueltos en una situación de ilusión fiscal y en como este fenómeno puede originar cambios en las tomas de decisiones. El autor recalca la necesidad de que el Estado ofrezca información incondicional a los contribuyentes y que esta aparezca sin distorsiones como resultado de conductas racionales y egoístas.

Amilcare Puviani resume todo lo antes mencionado de esta manera: *un contribuyente/votante puede percibir que un incremento en el gasto actual no conlleva a un incremento en la carga impositiva*¹⁶.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

Las consecuencias que originadas a raíz de la llamada ilusión fiscal pueden producir 2 efectos; Estos se presentan tanto de parte del votante-contribuyente que es utilizado o aprovechado por el Estado, mientras que la otra es creada por el mismo Estado; esto a su vez genera un cambio en la toma de decisiones de los individuos respecto a la forma en que será manejada su deuda a través del pago de los impuestos. En este punto Puviani hace referencia de lo siguiente:¹⁷

1.- Debe existir una percepción del contribuyente por parte de la alternativa de deuda/impuestos (equivalencia Ricardiana)

El individuo siente que mejora su cartera de activos y el valor de su capital si no tiene que pagar impuestos en el presente (ilusión del contribuyente)

2.- Ilusión fiscal: la que se realiza por parte del Estado (emite títulos, presiones inflacionarias rentabilidades etc.)

Cavaco Silva define por su parte, a la ilusión fiscal de la siguiente manera: *decir que un individuo padece ilusión de la deuda no significa que no puede tener idea sobre cual será su cuenta en los impuestos futuros, sino que puede tener incertidumbre sobre cual será su monto*¹⁸.

Este autor distinguió también el valor descontado de los impuestos futuros destinados a pagar con la deuda y la forma en que los individuos realizan cálculos sobre sus obligaciones personales en condiciones de incertidumbre.

Para Ganderberg: Los votantes forman no solo expectativas sobre déficits y deuda presentes, sino también en el futuro.¹⁹

Este autor además identificó la ilusión de la deuda pública con la incapacidad de los contribuyentes para distinguir componentes endógenos y exógenos.

Con todo esto, podemos concluir que la Elección Pública plantea la necesidad de una exigencia constitucional de un presupuesto que sea equilibrado y que bajo algunas condiciones los objetivos políticos pueden incurrir en déficits (Buchanan).

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Idem.

LA LIMITACION DE LOS IMPUESTOS EN LA VISIÓN WICKSELLIANA

Para Wicksell, el factor fundamental dentro de la manra en que se realizaba el gasto (los montos vía deuda o impuestos) era de carácter moral y estribaba en el consenso voluntario que supone un sufragio universal y un gobierno representativo.

Esto significaba, que resulta necesario antes que nada llegar a una decisión presupuestaria que refleje el monto y los gastos e impuestos dentro de una mayor unanimidad posible; la eliminación de la ilusión de la deuda y una rigidez de presupuesto equilibrado.

Wicksell mencionaba además como necesario que la producción en la misma forma que los precios de bienes privados, fueran aprobados por una mayoría cualificada y²⁰:

- Para la votación del mantenimiento de obligaciones existentes (pagos por intereses y amortizaciones de la deuda pública) una mayoría simple
- Las decisiones presupuestarias que supongan nuevos gastos, nuevos impuestos o cambios en la composición de ingresos y egresos se realice mediante una mayoría cualificada de $\frac{3}{4}$
- Extensión del sufragio (los trabajadores pueden generar un desplazamiento de gastos militares a sociales, originando con ello un incremento en el PIB, que en la relación G/PIB no se generaría (estado del bienestar).

La idea fundamental de Wicksell se centraba en establecer reglas que frenaran la conducta fiscal irresponsable.

LA TEORIA ECONOMICA DE LA BUROCRACIA

Otro análisis que justifica la minimización del Estado es expuesto mediante la teoría económica de la burocracia que viene a expresar la manera en la cual los intereses que se generan por parte de grupos que prestan servicios dentro del sector público creciente, van a generar un costo de bienestar elevado, es decir, los costos de bienestar van a ser impuestos por la financiación del crecimiento del sector público; este proceso va a generar mayores tasas impositivas e incluso, puede generar impactos adversos en la inversión a través del “efecto expulsión” de la inversión privada en el corto plazo.

²⁰ Ibidem.

Para comenzar a realizar un análisis sobre la teoría de la burocracia, es importante en primer lugar, mencionar las características que tienen los prestadores de servicios dentro del sector público (de acuerdo a la teoría de la Elección Pública); dichos rasgos pueden observarse dentro del llamado “paradigma burocrático”.

Las características principales de la burocracia pueden ser expuestas de la siguiente forma:²¹

- El departamento público es administrado por un gerente; que al igual que en la empresa individual es un funcionario de alta jerarquía y que a diferencia del primero, este busca maximizar su utilidad por la función de utilidad que puede incluir lo siguiente: prestigio, personal subordinado, reputación, minimización de conflictos dentro de su departamento y sobre todo como menciona el autor Niskanen: la maximización de la partida presupuestaria controlada por el gerente.
- El departamento estatal es el único oferente del producto (monopolio)
- Los compradores del producto del departamento oficial demandaran más cuanto menor sea su precio.
- El Estado es el único comprador del departamento oficial (monopolio bilateral)

La teoría de la burocracia expresa la función de utilidad de los burócratas de la siguiente manera:²²

$Max U = U(N, L, S)$ donde N = la cantidad de personal administrativo bajo su mando, L es el ocio en el trabajo medido en horas y por último S = es el excedente o residuo fiscal después de pagar los salarios al personal administrativo.

La visión de la burocracia dentro de la escuela de la Elección Pública asevera también que los burócratas, al ser maximizadores de su utilidad, van a tener las mismas características que las de cualquier otro individuo que tome decisiones, es decir; su conducta también es racional y egoísta. Con lo antes mencionado, algunos autores como Gordon Tullock manifiestan el comportamiento del burócrata de la siguiente manera: “si los burócratas son hombres normales, tomarán la mayoría de sus decisiones de acuerdo con lo que les beneficia a ellos, no a la sociedad en sí misma. Como los demás hombres, estos

²¹ Véase Peacock Alan Cap IV. op Cit. pp. 97-124

²² Ibidem.

pueden sacrificar en algún momento su propio interés por el bien general, pero debemos esperar que esto sea un comportamiento excepcional".²³

De esta forma, la escuela de la Elección pública, concibe a través de la burocracia, que el Estado es una organización maximizadora del presupuesto público; dentro de este enfoque, la burocracia y la clase política pueden actuar sin restricciones presupuestarias (se parte del supuesto de que el gobierno puede incurrir en costos vía endeudamiento público, además de suponer que los costos en que se incurre, sirven para satisfacer las necesidades de los consumidores de bienes y servicios) y que su conducta se rige por el egoísmo. La teoría de la burocracia ha sido interpretada por distintos autores, entre ellos cabe destacar a: Niskanen, Romer y Rosenthal, el modelo de Findlay y Wilson y el ciclo político de los negocios.

EL MODELO DE NISKANEN.

Para Niskanen, el objetivo principal sobre el análisis del comportamiento del burócrata, debe de partir a través del estudio sobre cuales son los aspectos económicos que conducen a los servidores públicos a actuar como maximizadores del presupuesto dentro de las agencias públicas.

Los principales supuestos del modelo son los siguientes²⁴:

- i) La cantidad de bienes públicos demandados, una vez que se ha realizado la elección pública, automáticamente se producen:
- ii) Es indiferente que los productos los haga el Estado, ya que finalmente estos bienes serán pagados por él mismo.
- iii) Una buena parte de la producción pública no se realiza en términos del mercado, debido a la naturaleza de los bienes públicos producidos.
- iv) Es muchas ocasiones resulta imposible determinar la producción eficiente de bienes públicos además de que dicha producción es monopólica.
- v) La burocracia carece de incentivos financieros para mejorar la eficiencia de la agencia a su cargo (problemas de información asimétrica, selección adversa y relaciones de agente-principal)

²³ Tullock, Gordon. *Vote Motive*. Edición española. Madrid, España. Editorial ESPASA-CALPE S.A 1979. Cap. IV. pp. 40-63

²⁴ Peacock Alan. Cap IV op Cit pp.97-124.

De lo anterior, resulta posible desprender que los costos solo son conocidos por la burocracia que opera en la agencia, lo cual impide que se tenga plena información de los mismos. A pesar de que se puede conocer el monto de la producción pública total y el presupuesto, no se conoce con certeza si los mecanismos de producción son eficientes y eficaces: esto genera una capacidad para la burocracia de poder maximizar su presupuesto y con ello se genera un incremento en el tamaño del sector público. Esta teoría asevera además que, al igual que los políticos, los burócratas siempre persiguen la maximización de su utilidad individual mediante remuneraciones, reputación, prestigio, posibilidades de ascenso, poder, medios materiales etc.

La actitud racional y egoísta de los burócratas según Niskanen puede generar 2 tipos de ineficiencia:²⁵

- Ineficiencia asignativa (la asignación de la oferta de los bienes públicos no coincide con las demandas sociales)
- La ineficiencia X o técnica (se produce como resultado de no utilizar técnicas de coste más bajo en la producción de bienes públicos)

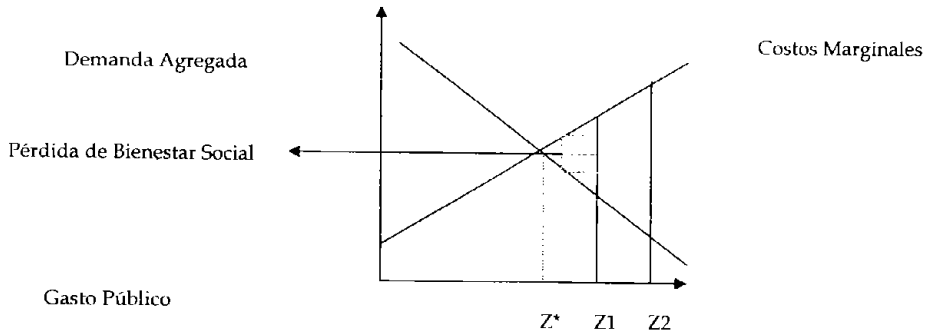
El mismo modelo de Niskanen propone la manera en que este tipo de ineficiencias pueden ser contrarrestadas mediante las siguientes medidas:²⁶

- Fomentar una oferta más competitiva de servicios públicos
- Reforzar los controles para la aprobación de los gastos de los departamentos
- Modificar el sistema de incentivos
- Descentralizar la provisión de bienes públicos

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

A continuación se mostrará una gráfica que representa las opciones del gasto público de la burocracia representados por curvas de indiferencia que corresponden a diferentes niveles de gasto público.



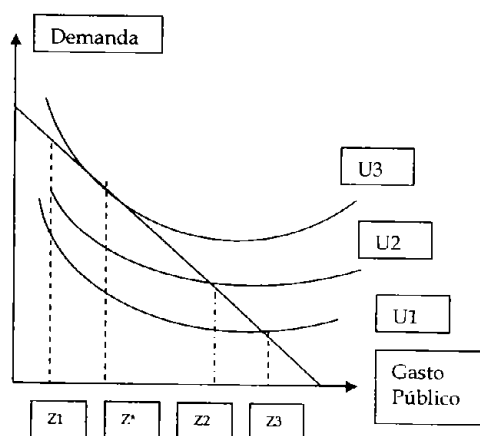
FUENTE: JOSÉ AYALA ESPINO

La actitud maximizadora de los burócratas, los pueden llevar a elegir un presupuesto mayor al de equilibrio; ellos pueden evadir controles presupuestales, carecer de competencia entre organismos gubernamentales, generar o manipular la información o incluso aprovechar las deficiencias institucionales y del marco normativo, con ello se generará un pérdida de bienestar social²⁷.

²⁷ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones; Una revisión de las Teorías Modernas del Estado*. Cap IV México. UNAM, Facultad de Economía. 2000 pp.243-314

EL MODELO DE ROMER Y ROSENTHAL

Dentro del modelo de estos autores, se parte del supuesto de que además del comportamiento de los burócratas, existen incentivos adicionales (demandas electorales y grupos de presión) que pueden permitir que el tamaño del presupuesto asignado pueda aumentar. De esta forma, los burócratas y la clase política pueden manipular a los electores para que con ello, el electorado elija alguna opción que tenga como consecuencia un nivel de gasto elevado.



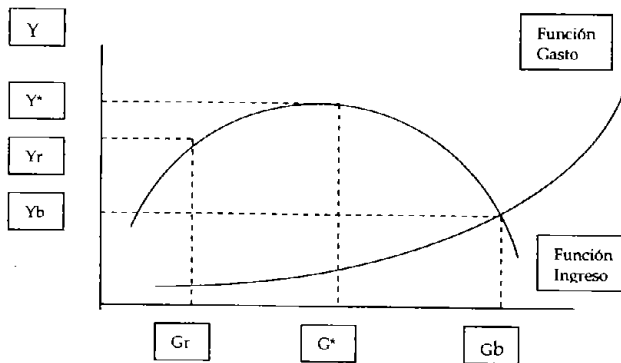
FUENTE: AYALA ESPINO, JOSÉ

EL MODELO DE FINDLAY Y WILSON

Este modelo supone por su parte, que la economía produce bienes mixtos y que dentro del modelo de función de producción (Capital y Mano de obra) la economía puede potenciarse por la incorporación de un tercer insumo que es proporcionado por el Estado, de aquí se concluye que la relación de insumo producto y en general la función de producción debe de incluir este tercer elemento ($f(K, L, P(G))$) dentro del cual K es el capital, L la mano de obra y la función $P(G)$ es el insumo proporcionado por el Estado.

Como el Estado es un arreglo contractual entre gobernantes y gobernados, encontraríamos que dentro del nivel de gasto se debe de decidir como un mutuo acuerdo un

nivel óptimo de impuestos a través del Estado para con ello, encontrar el gasto de equilibrio que le permita pagar a los trabajadores del sector público y que le permita maximizar el ingreso de la sociedad. La idea principal de este modelo se centra en la manera en que la burocracia puede manipular a los electores a través de la determinación de la tasa de impuestos (partiendo del supuesto de que estos se determinan exógenamente) y con ello, el resultado sería una imposibilidad de optimizar el nivel de ingreso nacional, el gasto y los ingresos públicos.



FUENTE: AYALA ESPINO, JOSÉ

EL MODELO DEL CICLO POLÍTICO DE LOS NEGOCIOS

Este modelo, pretende explicar la manera en que el comportamiento de la burocracia y la clase política bajo la presión de elecciones regulares, se comporta de manera diferente. Debido a motivos electorales y bajo el supuesto de que regularmente los grupos permanecen en el poder no más de dos periodos, los burocracia y la clase política se verán obligados a generar un crecimiento de la economía, otorgar subsidios, mantener regulada la inflación y el nivel de desempleo, al igual que el déficit público. Sobre estos elementos, podemos agregar que los partidos políticos gobernantes van a utilizar políticas específicas que puedan permitirles mantenerse en el poder (solamente tienen motivaciones de tipo electoralista).

Los supuestos en los que se fundamenta esta teoría pueden sintetizarse de la siguiente manera:²⁸

1.- Los votantes eligen a sus representantes políticos sobre resultados recientes (miopía electoral) valorando el desempeño del partido político que gobierna sobre los últimos resultados de la aplicación de su política.

2.- Los políticos están limitados por una estructura económica actual

3.- La estrategia del partido gobernante se concretará en ofrecer políticas económicas y sociales en periodos electorales que puedan maximizar el número de sus votos.

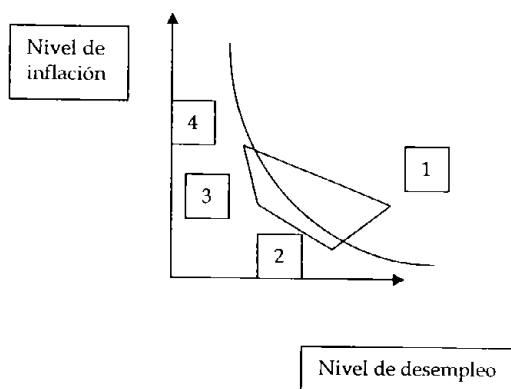
De estas características se pueden desprender dos consecuencias:

1.- Los gobiernos, durante los procesos electorales tienden a aplicar políticas expansivas antes de la consulta y restrictivas después de haber ganado las elecciones.

2.- Debido a la regularidad de los procesos electorales, los objetivos e instrumentos de la política económica presentaran un proceso cíclico caracterizado por mayores beneficios antes de los procesos electorales y disminución de los mismos en procesos no electorales.

²⁸ Cuadrado, Roura Juan R. *Introducción a la política económica.*, Cap III. México Mc Graw-Hill s.a., 1995. pp. 59-97

A continuación se mostrará un ejemplo sobre el comportamiento de un partido político (tomado de Cuadrado Roura) gobernante en un periodo ex ante y ex post de un proceso electoral mediante la llamada curva de Phillips: En esta gráfica, se pueden mostrar las políticas aplicadas durante un periodo electoral y que ataca los problemas de inflación y desempleo (los números indican el desarrollo y evolución de las políticas y sus efectos sobre el combate en ambos casos).



FUENTE: CUADRADO ROURA

LA TEORIA DE LA BUSQUEDA DE LA RENTA: EL MODELO DEL ESTADO DEPREDADOR

La teoría de la búsqueda de la renta pretende demostrar que la intervención del Estado en la actividad económica genera pérdidas en el sentido de eficiencia y de bienestar social similares a las que generan los monopolios.

En este sentido, los grupos de interés bajo su conducta maximizadora buscan conservar su renta monopólica. Es de esta manera que el gobierno establece un marco regulatorio que obliga a los grupos de interés a competir entre sí para obtener la renta monopólica; este proceso genera una pérdida de recursos y por ende, una pérdida de bienestar para la sociedad. Desde esta perspectiva, dentro del proceso de búsqueda de la renta, el Estado es concebido como un ente que depreda una parte del excedente social.

GRUPOS DE INTERÉS Y LA BÚSQUEDA DE LA RENTA.

La terminología sobre la búsqueda de la renta, podemos resumirla de la siguiente manera: es la forma en que algunos empresarios pueden responder a los incentivos que proporcionan actividades prometedoras de rentas, a partir de esto, es entonces cuando los inversionistas adoptan una postura ligada a este tipo de ganancias, en vez de buscar beneficios derivados de la competencia.

Por otra parte, el comportamiento que podemos encontrar dentro del Estado puede ser sintetizado de la siguiente forma: *El Estado, quien está conformado por burócratas, políticos y demás servidores públicos, se comportarán racionalmente y buscarán maximizar sus beneficios. Las organizaciones o grupos son organizados con el objetivo de realizar una acción que logre un bien colectivo: estos grupos económicos son asesorados y guiados por grupos de presión, los cuales tienen poder y apoyo porque desempeñan una función en el mercado además de cabildear. Los grupos de presión tienen dos funciones principales: el cabildeo y las económicas; procuran incorporar miembros para su organización o grupo y además intervienen en el mercado tratando de mejorar su posición y sus beneficios*²⁹. De esta manera, podemos decir que su fortaleza depende de su organización, prestigio, la calidad de los contactos y la cantidad de recursos financieros con que cuentan.

Al igual que los grupos de interés, los partidos políticos intentarán maximizar sus beneficios a través de los votos; por ello, los políticos buscarán las preferencias del votante medio y buscarán apoyo económico y político (vía logrolling)³⁰ de grupos de presión a cambio de privilegios, bienes públicos, rentas etc.

²⁹ Guzmán Correa, Juan Carlos. *La teoría de la búsqueda de la renta y el Estado Depredador*. En Revista "Investigación Económica", Facultad de Economía México Junio 2000

³⁰ El Logrolling

De acuerdo a G. Tullock, el significado de la palabra conocida como logrolling, se resume de la siguiente manera: "Yo estoy de acuerdo en votar por algo que usted desea, a cambio de obtener su apoyo en votar por algo que yo deseo". Este sistema, puede ser considerado un instrumento que sirve para acarrear votos y que es utilizado en todas las democracias, formando parte intrínseca de las actividades cotidianas del gobierno que generan diversas repercusiones en la toma de decisiones."

El Logrolling puede ser de tipo explícito o implícito; En el primer caso, hablamos de que el logrolling es de carácter explícito o abierto cuando se realiza a plena luz; por lo regular este tipo de logrolling cuenta con un mayor número de participantes y por ende tiene un mayor alcance.

Por su parte el Logrolling implícito es utilizado de forma popular pero para minorías. En este sentido, el Logrolling implícito o cerrado tiene menor alcance pero la mayoría de las veces es más efectivo

De esta forma, la Teoría de la búsqueda de la renta explica la manera en que los servidores públicos se conducen y la forma en que estos emplean diversos instrumentos para la captación de mayor renta por parte del Estado; lo que cabe resaltar es que el gobierno al tener un poder monopólico puede otorgar concesiones, tarifas, licitaciones, etc., y con ello se va a generar un proceso en donde los buscadores de renta utilizarán al gobierno a través de sobornos a los servidores públicos (burócratas, políticos); este proceso genera una escasez artificial y se generará una pérdida de eficiencia como resultado de una política buscadora de renta.

Es importante agregar que la búsqueda de la renta presenta el problema de información llamado agente-principal; este se refiere a la relación Gobierno-Administración donde el último tiene intereses específicos que difieren de los del principal; es decir, el agente buscará maximizar su beneficio personal mientras que el principal buscará el beneficio social.

LA TEORÍA DE LAS CONSTITUCIONES

La teoría Contractualista por su parte, resume las relaciones que se establecen entre los individuos y el Estado; en este punto, es el Estado el encargado de proveer a la sociedad bienes y servicios públicos, mientras que por el lado de los ciudadanos estos aportarán los recursos financieros y el apoyo social al gobierno. Este acuerdo recíproco queda plasmado en la constitución política³¹ y dentro de ella se justifica la intervención estatal como un mal necesario (Hobbes). La Elección pública supone que el contrato social y arreglo plasmados en la constitución y dirigidos por diversas instituciones representan solamente la coerción y la violencia que ejerce el Estado sobre la sociedad.

El Estado es concebido en este sentido, como una maquinaria que enajena el excedente socialmente generado de donde cuyos operadores actúan de forma racional y egoísta. Esta actitud, lleva a los políticos y burócratas a expandir el presupuesto público y a extraer ingresos de la sociedad. Pese a que el gobierno y la burocracia declaran que sus objetivos son la eficiencia, el bienestar social y la equidad; su meta es preservar y maximizar su poder económico y político, a través de la estrategia de maximización del presupuesto.

³¹ La constitución puede definirse como un conjunto de reglas que están acordadas por adelantado y dentro de las cuales se dirigirá la acción posterior que tome el Estado

La idea del contrato viene a ser la base formal que explica el comportamiento racional y egoísta de los individuos y burócratas; dentro del cual el Estado es un poderoso mecanismo de asignación y distribución de recursos.

Pese a que la teoría de las constituciones muestra una visión contraria a la intervención del Estado, la escuela de la Elección Pública no concibe una vida sin gobierno, de hecho; esta escuela admite la necesidad de una autoridad soberana que garantice el cumplimiento de las reglas, de acuerdo a la forma en que se haga necesaria la organización de la vida cultural y material de los hombres; es decir, la teoría de las constituciones subraya la necesidad de establecer una constitución que fije límites y restricciones del poder del Estado, aunque también admite que el control del gobierno es una tarea difícil de alcanzar aún con metas institucionales.

TEORIA DE LAS FALLAS DEL GOBIERNO

La teoría de las fallas del gobierno se circunscribe dentro de la Elección Pública como otra corriente que muestra los perjuicios que produce la participación del Estado en materia de eficacia y eficiencia perjudicando a la sociedad en su conjunto. En un primer momento, la teoría de las fallas del gobierno acepta la existencia de ciertas deficiencias dentro del sistema de mercado, pero al mismo tiempo argumenta que el gobierno no puede ser concebido tampoco como el mecanismo más eficiente y eficaz; esta aseveración se fundamenta en las siguientes fallas:³²

- Existen fallas atribuibles a problemas de información. El gobierno puede carecer de información en el ámbito financiero, tecnológico y de las perspectivas del desarrollo del mercado, lo que originará políticas públicas ineficientes.
- Fallas imputables a los mecanismos electorales; ello originará limitantes en la interpretación de las preferencias de los consumidores.
- Fallas originadas en las dificultades técnicas para coleccionar información pertinente y procesarla; este fenómeno originará errores en el cálculo de proyectos de inversión y mala estimación en la aplicación del presupuesto y;
- Fallas en la organización y operación de los organismos públicos, lo que origina un incremento en los costos de las funciones del gobierno.

³² Véase Ayala Espino, José Cap IV op Cit pp. 243-314

TIPO DE FALLAS EN EL GOBIERNO

Dentro de la clasificación de las fallas del gobierno, podemos encontrar dos tipos de fallas principales que se originan como resultado de la aplicación de políticas o de problemas de información: Por comisión y por omisión.

Las fallas que son por comisión van a ser todas aquellas deficiencias que se originan directamente por una política pública adoptada. Entre ellas encontramos³³:

- i) Asignación ineficiente de recursos; originadas por proyectos o programas de inversión ineficientes, manejo de tecnologías inadecuadas, imprevisiones financieras etc.
- ii) Operación ineficiente de empresas públicas, lo cual origina costos elevados
- iii) Sobreregulación de la economía por la presencia excesiva de múltiples controles burocráticos (burocratización excesiva).
- iv) Implantación de programas de inversión que en el mediano y largo plazo no pueden ser sustentables.

Por otro lado, las fallas por omisión son aquellas actividades en las que el Estado deja de actuar. Como ejemplos encontramos:

- i) Cálculos inadecuados en los costos mantenimiento de las instalaciones públicas, lo que deteriora la estructura productiva
- ii) Desatención a programas de capacitación y actualización de la burocracia (ineficiencia burocrática)
- iii) Falta de previsión de la infraestructura física y los recursos humanos requeridos para instrumentar reformas de la administración.

Con todo lo antes mencionado, la Elección Pública nuevamente reafirma su idea que fomentar la no intervención Estatal en el aspecto económico y a la vez promueve como mecanismo más eficiente la creación del mercado competitivo.

³³ Ibidem.

LA TEORIA DE LA ACCION COLECTIVA

La teoría de la acción colectiva por su parte, ha argumentado la existencia de condiciones dentro de los acuerdos para los procesos de intercambio que no requieren de una acción colectiva (los acuerdos son voluntarios). Para esta Teoría, los procesos de acción colectiva son decisiones que se toman en casos excepcionales porque la mayoría de las veces, las metas individuales raras veces son compartidas con un grupo o una organización.³⁴ En este sentido, para esta corriente, los procesos de intercambio son voluntarios, (contratos entre los agentes), los derechos de propiedad están definidos *ex ante* del proceso de intercambio y se cuenta con información completa para realizar dicho proceso.

La interrogante que se cuestionan los miembros de esta escuela es la siguiente: ¿En que momento resulta ventajoso emprender una acción colectiva?

La respuesta es atendida por la elección pública de la siguiente manera (G. Tullock y James M. Buchanan):

Existen 2 razones por las cuales un individuo se podría ver incentivado para tomar una decisión de manera colectiva:³⁵

- 1.- Cuando los costos externos puedan ser menores ante las acciones privadas que se le pueden presentar a un agente particular
- 2.- Para asegurar beneficios externos que no pueden alcanzarse actuando de manera individual

Resulta posible observar, en un primer momento, que esta teoría acepta la acción colectiva en la medida en que los agentes puedan minimizar sus costos o incrementar beneficios que no podrían alcanzar actuando de manera individual. No obstante, esta situación no queda muy clara cuando además argumentan que al existir contratos voluntarios, derechos de propiedad definidos y costos de transacción nulos, resulta innecesaria la intervención del Estado para corregir posibles fallas (externalidades, costo elevados etc.) por realizar transacciones entre los agentes.

³⁴. Buchanan James M. y Tullock Gordon *El cálculo del consenso*. México. Editorial Planeta-Agostini. 1993 Cap. IV. pp. 58-68

³⁵ Véase Buchanan James M. y Gordon Tullock . Cap. V. *op. Cit.* pp. 69-90

La Teoría de la acción colectiva asevera que a pesar de la existencia de casos en los que se incurre en costos por la realización de contratos voluntarios o para eliminar externalidades, muchas veces el establecimiento de acciones colectivas puede generar mayores costos que la misma externalidad que se intenta erradicar.

De esta manera, La teoría de la acción colectiva justifica la necesidad de minimizar la participación del Estado dentro de la actividad económica agregando la posibilidad de que se de un comportamiento en el cual los agentes individuales buscarían mecanismos que minimizaran sus costos y que eliminaran las externalidades positivas y negativas originadas. Este proceso se daría como resultado de los acuerdos voluntarios que se negocian entre los agentes individuales y ante la imposibilidad de realizar alguna acción colectiva.

Esta idea puede ser concluida de la siguiente manera:

*La existencia de efectos externos del comportamiento individual no es una condición ni necesaria ni suficiente para que una actividad esté situada en el ámbito de la elección colectiva*³⁶.

LA TEORÍA DE LAS VOTACIONES

La teoría de las votaciones, aparece nuevamente como un elemento fundamental para justificar la minimización y contracción del Estado, en la cual se toma como base la teoría del votante medio en donde se plasma la estrategia política que puede adoptar un partido político o un gobierno, para utilizar mecanismos y/o medidas que se ubiquen dentro de lo más cerca posible de la curva de preferencias del votante medio.

Por concepto del votante medio encontramos lo siguiente: el votante medio es aquel que se encuentra en determinada situación, donde el número de personas que prefieren una política específica cuenta con el mismo número de personas que prefieren una política diferente (se encuentra en la mitad de las dos alternativas). Esto G. Tullock lo resume de la siguiente manera: *El teorema del votante medio simplemente afirma que si un número de votantes con diferentes puntos de vista en un tema eligen por mayoría votar, el resultado será el óptimo del votante medio.*³⁷

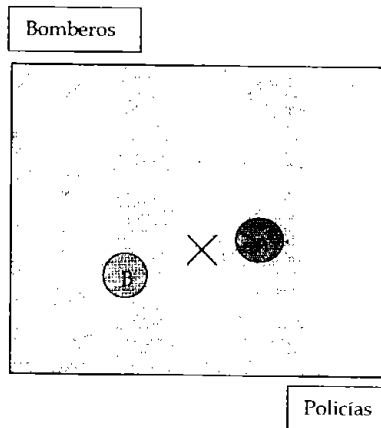
³⁶ Ibidem.

³⁷ Véase Tullock, Gordon cap. III op Cit pp. 23-40

Para clarificar estas ideas, tomaremos un ejemplo muy sencillo para observar como a través de la teoría del votante medio, el gobierno emplea mecanismos que más que situarse en un mayor beneficio o mejor distribución para la sociedad, se realizan políticas que aseguran su permanencia en el poder.

La siguiente figura (tomada de Gordon Tullock) mostrará en un eje gastos en fuerzas policiales y en el otro eje gastos en la brigada de incendios. El contribuyente individual que se beneficia de los servicios de incendios y policiales, tiene una combinación óptima de gastos de policía, gastos en bomberos y el impuesto (representado con una X). En este punto suponemos que al elegir entre 2 propuestas que cubren los dos servicios, se elegirá la que se encuentre más cercana de su óptimo. Por ejemplo, él preferirá A a B.

En estas circunstancias, colocamos toda la elección óptima en una figura de donde resulta posible observar que propuesta atraerá más votos mediante la división del espacio en aquellas partes que son más cercanas a A y aquellas que son más cercanas a B, y entonces contar el número de elecciones óptimas de cada uno.

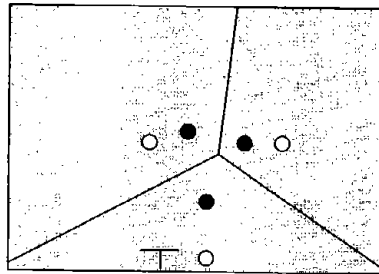


FUENTE: TULLOCK GORDON

Partiendo del caso de la existencia de 3 partidos o 3 propuestas políticas, se tomará por supuesto que estos se situarán en el centro (el votante Medio) para atraer el mayor

número de votos, como cuando dos partidos tienden a acercarse mucho. Ahora bien, ¿Que ocurriría si uno de los partidos se alejara del centro, suponiendo a T?. Con este ejercicio mental es posible ahora determinar el número de votos que están más cercanos a T que a cualquiera de los dos partidos que no han cambiado de posición, esto se representa mediante la línea discontinua. El partido que se desvió del centro perdió puntos centrales dentro de la distribución; sin embargo, los ganó por las esquinas y el resultado de este fue una ganancia.

Es cierto que a medida que los partidos se desvían incrementan sus votos, pero después de un tiempo, si continúa esta tendencia, se llegará a un punto en el cual las pérdidas se igualan a las ganancias de un movimiento posterior, y los tres partidos establecen un equilibrio de posiciones parecido a las de la siguiente gráfica.



FUENTE: TULLOCK, GORDON

Frente esta situación, el objetivo según G. Tullock debe de ser la limitación de dicho crecimiento desde un enfoque normativo y recomendando dos líneas de cambio constitucional:³⁸

1.- Liberar el sistema político de “la tiranía del votante mediano” y maximizar el grado de consenso ante los cambios presupuestarios sujetos a la restricción impuesta por los costes de transacción

³⁸ Peacock, Alan *Elección pública. Una perspectiva histórica*. Madrid, España. Editorial Alianza. 1995. Cap. IV pp. 97-124

2.- Reducir la “ilusión fiscal” que permite al Estado distorsionar la información disponible para los contribuyentes – votantes acerca de las consecuencias de sus decisiones

La idea de este último punto propone en general estimaciones que permitan identificar a los ciudadanos las consecuencias de sus decisiones en el ámbito político. Sin lugar a dudas, la teoría de las votaciones intenta demostrar (al igual de todas las teorías antes expuestas) que el Estado es un agente ineficiente que lejos de ayudar a solucionar los problemas dentro de la esfera económica, obstaculiza los procesos de intercambio en el mercado; ello debido al comportamiento de los individuos dentro del gobierno y del sector público.

Finalizando con la explicación de los supuestos de la Teoría de la Elección Pública, resulta pertinente recordar que esta corriente se ha sustentado en el modelo de “homo economicus” creado por la escuela clásica; de la cual se desprenden supuestos como la racionalidad ilimitada de los agentes que dentro y fuera de la esfera social actúan maximizando su propio bienestar y, solo en casos excepcionales sacrificando su propio beneficio. Sin duda alguna, esta corriente cuenta con elementos muy interesantes sobre la manera en que el comportamiento de los agentes puede afectar seriamente el desempeño de una economía en general y ha servido en mucho como punto de referencia para el análisis del comportamiento de la clase política y la burocracia en México; no obstante, existen serias controversias sobre dicho modelo, sobre todo cuando agrupamos a los individuos dentro de una esfera social, en la cual por alguna extraña (por el momento) razón no actúan todo el tiempo como el modelo de la Elección Pública ha propuesto. Es aquí, donde surgen otras corrientes que pretenden romper con esa “visión” que se guardó (ha guardado) durante mucho tiempo sobre el comportamiento racional y egoísta de las personas dentro de una sociedad. La pretensión de eliminar gradualmente la participación del Estado dentro de la actividad económica ha sido otra de las discusiones más polémicas durante los últimos años y en las cuales se sustenta la Elección Pública.

Es en este contexto, donde aparecen corrientes tales como el *Neoinstitucionalismo* (concebido como una corriente surgida hace algunos años) que pretende confrontar a teorías como la Public choice mediante la exposición y explicación sobre la importancia que tienen las instituciones que regulan y conducen al Estado dentro de la esfera

económica. Sin lugar a dudas, el análisis que los miembros de esta nueva escuela proponen (D. North, James G. March, Johan P. Olsen y en México José A. Espino) va más allá de justificar o adoptar una postura completamente contraria al mercado o fomentar un intervencionismo estatal excesivo; la idea de esta nueva corriente es de carácter complementario ya que asigna papeles específicos tanto al mercado como a las instituciones (Estado) dentro de la economía; además esta escuela enfatiza sobre todo el papel que guardan las instituciones dentro del crecimiento, desarrollo, producción y otros elementos de vital importancia para el mejor desempeño económico. Es por este motivo, que resulta fundamental para la presente investigación, exponer las críticas que esta escuela argumenta a la Public choice sobre la contracción del Estado, ello se debe en mucho a que la idea de fortalecer la estructura institucional resultaría infundada y perdida en un vacío si se hablara de las instituciones y su fortalecimiento sin el sustento de una corriente que habla precisamente de la importancia de las mismas (Neoinstitucionalismo).

BREVE INTRODUCCION AL NEOINSTITUCIONALISMO

La intención de introducir la escuela del Neoinstitucionalismo en el presente trabajo, se hace con la finalidad de mostrar una nueva visión sobre la perspectiva que enfoca al Estado como un ente de características específicas que puede incidir en los procesos económicos y en la actividad política en general para mejorar el desempeño económico y discernir de la racionalidad individual de los agentes. A diferencia de la Teoría de la Elección pública, la escuela neoinstitucionalista rompe con la afirmación de que los agentes actúan todo el tiempo de manera racional y egoísta (incluso dentro de las estructuras organizacionales)³⁹ además de negar que, esta conducta conduce al bienestar social y por ende, los agentes individuales logran generar un mejor funcionamiento económico dentro de la sociedad; para esta corriente, y según James G March, y J. Olsen : *el modelo racional explica con deficiencia la vida organizacional porque se resiste a reconocer las diferencias*

³⁹ La estructura organizacional puede ser entendida como todos aquellos lineamientos, reglas, pautas de conducta (contratos, derechos de propiedad, marco legal, costumbres, etc) que caracterizan y moldean la manera en que se conducirá una organización en la persecución de sus fines específicos.

entre los individuos y organizaciones⁴⁰. Además, esta corriente reasigna el papel que tiene el Estado dentro del cauce político, económico y social a través de la necesidad de contar con instituciones que complementen el sistema de mercado y, sobre todo establecer que dichas instituciones (marco legal, contratos, derechos de propiedad etc) influyen en los procesos de intercambio al generar certidumbre e incentivos que permiten realizar acuerdos entre los agentes.

Para James G. March y Johan P Olsen existen diferentes tipos de Neoinstitucionalismo; estos se encuentran determinados por las características existentes de los individuos y del entorno en el cual se desenvuelven.

En primer lugar, podemos encontrar al Neoinstitucionalismo de la Ciencia Política (normativo). Esta corriente argumenta que las preferencias que tienen los individuos no pueden ser considerados como elementos exógenos durante la toma de una decisión: esto es debido a que los agentes no tienen claro lo que quieren y con frecuencia establecen sus preferencias durante el proceso de su decisión (en lugar de sujetos con información completa sobre sus gustos y preferencias (objetivos), los agentes actúan algunas veces con información incompleta e inseguros ante sus intereses).

El Neoinstitucionalismo Económico o regulativo por su parte, considera que las instituciones cambian de forma gradual y que las normas y reglas determinan el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones (lo cual rompe con la idea de que los agentes actúan de manera racional y egoísta sea de manera colectiva) este conjunto de reglas, fomenta la estabilidad y "limita la racionalidad" individual de los agentes ante instituciones de carácter formal e informal⁴¹. No obstante, dichas reglas y normas no son perpetuas, por tal motivo, los cambios institucionales pueden darse ante la capacidad que puedan tener algunos actores para modificar las reglas y maximizar sus preferencias pero respetando algunos lineamientos establecidos dentro de las instituciones existentes.

Por último, encontramos al Neoinstitucionalismo Sociológico (cognitivo) que se enfoca en los procesos de carácter cognoscitivo dentro de las organizaciones. De esta

⁴⁰ G. March James y P. Olsen Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Vergara, Rodolfo. Estudio introductorio México, Editorial Fondo de Cultura Económica. pp. 9-40

⁴¹ Ver Capítulo IV en: Taxonomía de las instituciones

manera, las reglas que se establecen dentro del marco institucional son resultado de costumbres y patrones culturales donde los individuos no modifican la estructura organizacional (cambio institucional) y que suelen adaptarse a las instituciones, el medio ambiente y de donde este último genera los cambios en los valores y la conducta pero de una manera muy lenta.

A grandes rasgos podemos deducir que las características que determina cada tipo de nuevo institucionalismo está determinado por la conducta de los agentes dentro de las organizaciones y por la capacidad que tienen estos en influir dentro de los denominados cambios institucionales, así como por la naturaleza y el medio en el que estos se desarrollan.

Mientras el Neoinstitucionalismo Económico concibe a las instituciones como la necesidad de establecer reglas que sean obedecidas y dentro del cual los agentes se adaptarán o en algunos casos modificarán (gradualmente) el o los diseños de las restricciones normativas, el Neoinstitucionalismo Sociológico determina que la racionalidad de los individuos es pasiva o inexistente y que dichos agentes no pueden incidir en el diseño del cambio institucional sino solo adaptarse ante las exigencias que el medio ambiente genera; por último, el Neoinstitucionalismo Político (creado por G. March y J. Olsen), parte del concepto de "satisfacción Simoniana"⁴² y reúne algunas características de ambas corrientes institucionalistas antes mencionadas.

Las decisiones que se toman de manera individual y colectiva han sido uno de los elementos cruciales en los que descansa el análisis de la corriente neoclásica (y la Public Choice) y ahora del nuevo institucionalismo; ambas corrientes asumen que uno de los problemas fundamentales para poder comprender como se toman una decisión en particular, surge de lo que implica establecer como se toman dichas decisiones; esto quiere decir que es necesario saber si el comportamiento humano es el mismo cuando se toma una decisión de manera individual o si esta decisión se podría tomar de igual manera en una forma colectiva, dicho de otro modo; cual es el comportamiento que establece la conducta

⁴² Este punto es muy interesante para poder entender el significado del nuevo institucionalismo de la ciencia política ya que Simon y March distinguen lo que puede ser entendido dentro de las organizaciones como un "desempeño satisfactorio" de uno que no lo es. Al respecto estos autores asumen que dentro de las organizaciones se presentan casos de toma de decisiones y resultados "satisfactorios" y no tanto "optimizadores" como algunos modelos racionales proponen.

de un individuo dentro y fuera de una organización o dentro de la sociedad en sí misma. Para la escuela neoclásica, el comportamiento humano dentro y fuera de un contexto social siempre es el mismo; la racionalidad y el egoísmo de los individuos no cambia ni siquiera formando parte de una organización. Aquí cabe preguntarnos: ¿a que nos referimos con el término de racionalidad?, y además, ¿es cierto que la racionalidad constituye una característica dentro y fuera de una estructura organizacional?

Sobre el término de racionalidad, se debe entender lo siguiente: La racionalidad es aquella conducta que consiste en *aprovechar toda oportunidad que suponga un avance en la consecución de un objetivo, siempre que ello no genere ningún coste, siempre que no exija la pérdida de otras oportunidades...implica ciertamente no desaprovechar las oportunidades que tienen un coste de oportunidad nulo*⁴³.

Resulta claro identificar que es posible tomar una decisión que mejore nuestro bienestar “maximizándolo” sin ningún costo alguno. Esta idea es fácil y posiblemente aplicable en un contexto individual, pero ¿que ocurre cuando formamos parte de una sociedad?. Para el análisis neoclásico y de otras corrientes (Elección Pública) dentro de las organizaciones la toma de decisiones de forma racional y egoísta continua en la esfera social y sobre todo, se afirma que el resultado de esta conducta conduce a un mejor desempeño y a una función social de bienestar eficiente; ello es debido a que estas escuelas toman como premisas: la información completa, la inexistencia de externalidades, la operación de mercados en competencia perfecta etc⁴⁴.

Sin embargo, para el Neoinstitucionalismo, estos últimos supuestos en los que descansa la Elección Pública, no pueden existir sin una intervención del Estado y de las instituciones (generar información, atacar las externalidades, evitar conductas monopólicas). Ellos argumentan por su parte, que las elecciones implican costos de carácter individual y social debido a que sus elecciones se toman partiendo de diversas alternativas que pueden perjudicar de manera directa o indirecta a otros agentes. Con ello se puede distinguir para esta corriente 3 formas de racionalidad:⁴⁵

⁴³ Phelps, Edmund. *Economía Política*. México pp. 37-64

⁴⁴ Para mayor información sobre este tema Véase, “El intercambio” Cap. II en Ayala Espino, José *Economía e Instituciones. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico México*, Fondo de Cultura Económica. pp.82-103

⁴⁵ Ayala Espino José. *Economía e Instituciones. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico* Cap. III México, Fondo de Cultura Económica. pp.104-133

- La racionalidad instrumental. Que se refiere a la conducta “racional” de un individuo que no enfrenta ninguna restricción para actuar de esta manera (racionalidad sustantiva).
- La racionalidad procedimental. Que implica una “racionalidad limitada” por normas institucionales y procedimientos que impiden la conducta egoísta y maximizadora.
- La racionalidad expresiva que acepta la racionalidad de los individuos pero determinada directamente por sus preferencias y que por ende, limita sus elecciones.

Como hemos podido observar, el Neoinstitucionalismo retoma el papel del Estado dentro de la estructura económica de un país, y además rompe con algunos supuestos de corrientes predecesoras sobre el comportamiento de los individuos dentro de los procesos de toma de decisión dentro de estructuras organizadas (racionalidad limitada). Para el caso de cualquiera de las vertientes neoinstitucionalistas podemos concluir que las instituciones juegan un papel de vital importancia sobre la conducta y los procesos de toma de decisión dentro la actividad económica; además de esto, las instituciones permiten reducir costos, incentivar la inversión, facilitar los procesos de intercambio, disminuir el riesgo, entre otras tareas que más adelante serán profundizadas en el capítulo IV de la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José. *Economía e Instituciones. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. Introducción pp 40-74, El intercambio Cap. II. pp. 82-133, Elecciones y Conducta Cap III pp. 104-133. México. Fondo de Cultura Económica 1999.
- Cuadrado Roura, Juan. *Introducción a la política Económica* México. McGraw-Hill. 1995
- Guzmán Correa, Juan Carlos. *La teoría de la búsqueda de la renta y el Estado Depredador* en: Revista "Investigación Económica". México. Facultad de Economía Junio 2000
- M. Buchanan James y Gordon, Tullock. *El cálculo del Consenso*. La racionalidad del individuo en la elección social. Cap. IV. pp. 58-68, La organización de la actividad humana. Cap. V. pp. 69-90. México. Editorial Planeta-Agostini. 1993.
- Peacock, Alan, T. *Elección Pública, una perspectiva histórica*. La demanda de perspectiva histórica. Cap. I. pp. 13-38, La elección pública y el análisis del crecimiento del sector público Cap. II. pp. 39-66, Las consecuencias económicas del crecimiento del sector público. Cap. III. 67-96, El cálculo del consenso y los límites al crecimiento del gasto público. Cap. IV pp. 97-124. Madrid, España. Editorial Alianza. 1995.
- Phelps, Edmund. *Economía Política*. La elección racional y la ganancia individual. México pp. 37-64
- Tullock, Gordón, *Los motivos del Voto, un ensayo de economía política. ¿Economía Política?* Capítulo I. pp. 1-12, ¿Por qué el Gobierno?. Capítulo II. pp. 13-22, El Voto Como medio de Control. Capítulo III. pp. 23-40, Burocracia. Capítulo IV. pp. 41-63, Logrolling Capítulo V. pp. 64-87. Madrid, España. Espasa-Calpe S.A. 1979.

CAPÍTULO II

LA CLASE POLITICA Y LA BUROCRACIA DENTRO DEL GOBIERNO EN MEXICO

"El sueño de ser los amos independientes de nuestras vidas terminó cuando empezamos a comprender que todos éramos engranes de una máquina burocrática, y que nuestros pensamientos, sentimientos y gustos los manipulaban el gobierno, los industriales y los medios de comunicación para las masas que ellos controlan"

"Tener o Ser"

Erich Fromm

"Las virtudes se construyen con ese barro, con esas impurezas y limitaciones que somos. lo resto es el inaudito y peligroso sueño de la divinidad. Es horrible descubrir que la bondad de ciertas personas desaparece en cuanto entran en contacto con la maldad o, simplemente, con la mezquinidad. Son buenos, es verdad, pero sólo mientras las circunstancias sean favorables. Bondades débiles, incapaces de resistir, que exige; como ciertos vegetales, el clima perfecto"

"De paso" (Sueños de Ocam)

Alejandro Rossi

"Es indudable, que si todos los hombres de bien hicieran a una lado sus egoísmos y se mezclaran en los asuntos públicos; los pueblos estarían gobernados sabiamente"

"Biografía del poder"

Francisco I. Madero

El objetivo de este capítulo, tiene como fin mostrar como se encuentra estructurado el Estado y en general; identificar las características y funciones del mismo, así como las partes que lo componen; ello permitirá también saber el papel y la ubicación que tienen la clase política y la burocracia dentro de la estructura organizacional del Estado y el gobierno así como el de la política misma y la manera en que se comportan estos agentes; todo ello se ha realizado con la intención de asimilar el papel que estos deben desempeñar en el contexto económico.

El Estado, puede ser considerado como un agente económico que necesita, al igual que las empresas privadas; de recursos tales como: trabajo, capital, tierra y materias primas para

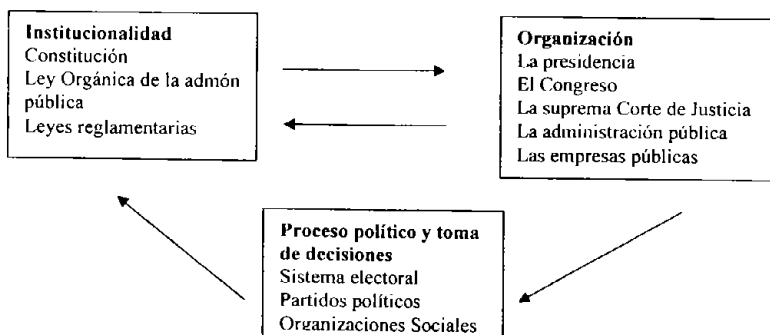
cumplir las funciones que demanda la sociedad y con ello; satisfacer las necesidades de la misma. Sin embargo, hablar de este término implica analizar todos aquellos elementos que lo constituyen; ello debido a que la mayoría de las veces manejamos este término para hacer referencia a todo aquello que compete estrictamente al gobierno, al sector público o al mismo Estado¹.

La complejidad del sector público implica necesariamente adentrarse en su estructura organizacional y su institucionalidad que representa, esto es; la manera que se organiza, y los individuos que se incluyen dentro del mismo. Al hablar de la estructura institucional del sector público, estamos haciendo referencia a las leyes y reglamentos contenidos dentro del marco jurídico y que especifican los objetivos, funciones y atributos o características que el gobierno debe cumplir para satisfacer las necesidades de la sociedad. De la misma manera su organización es la forma en que se encuentra determinada la estructura del gobierno central, estatal, municipal, el sector paraestatal así como sus entidades y órganos.

Un último elemento para comprender a la estructura del sector público, se refiere a la política o proceso político; entendiéndolo a éste como los mecanismos o instrumentos que permiten relacionar a los distintos grupos de la sociedad con el Estado, y de igual manera los niveles de gobierno y sus órganos y agencias.² Con ello, el proceso político determina el rumbo de la política y de las decisiones en el ámbito público (su institucionalidad).

¹ Hablar de Estado, implica hablar de todos aquellos rasgos que caracterizan a un país como tal; un país es un Estado, y al referirnos a este, estamos haciendo alusión a términos como, territorio, régimen político, cultura, raza, idioma y a la manera en que la sociedad va a reflejar sus intereses y su soberanía popular; por su parte el gobierno debe ser concebido como la representación materializada del poder público y su capacidad para actuar sobre fuerzas sociales. En otro contexto, la administración pública se refiere a todas aquellas estructuras u organizaciones que operan la estructura institucional cuando actúa el gobierno mediante sus políticas; por último, el sector público, debe ser concebido como la institucionalidad pública, su organización y sus relaciones dentro del ámbito social, político y económico

² Ayala Espino, José. *La economía del Sector público en México*. Cap. I. México, Editorial Esfingie. 2001 pp. 25-47.



FUENTE: AYALA ESPINO, JOSÉ

Concluyendo esta idea, cuando nos referimos al término del gobierno estamos hablando de la representación del poder público en manos de algunos individuos que ocupan un lugar dentro de la estructura gubernamental; pero, ¿que significa esto último?. La estructura gubernamental no es otra cosa que la manera en que se encuentra organizada la representación del poder público mediante 3 poderes: El poder ejecutivo (presidencia), El poder legislativo (Congreso) y el poder judicial (los tribunales y la suprema corte de justicia de la Nación (a nivel estatal, y municipal); a través de estos 3 poderes se dirimen conflictos, y se determina el cauce de las políticas públicas y el rumbo de un país.³

En este nivel, podemos decir que la clase política interviene en la deliberación de la asignación de presupuestos, en la creación de políticas y en la función de conducir el cauce de la actividad económica del país con base a las demandas de la sociedad (empleo, distribución de la riqueza, equidad, crecimiento y desarrollo económico etc.). Una vez diferenciado lo que implica hablar del gobierno, lo que es el Estado, la administración pública etc.; resulta pertinente conocer la manera en que los políticos actúan dentro las instituciones del gobierno; mas aún, ver las diferentes tendencias existentes en el estudio de la política y las instituciones sobre “como actúan”, “deben actuar” o “han actuado” los políticos y más estrictamente el gobierno y las instituciones políticas dentro de todos aquellos procesos que competen al mismo y que producen efectos en la sociedad.

³ Para simplificación de estas ideas, en la presente investigación el término de “Estado” será utilizado para hacer referencia a los siguientes elementos: Sector Público y admón. Pública, mientras que el término de gobierno será empleado para hacer referencia a la manera en que es encauzado el Estado a través de la clase política.

EL ESTADO; LOS PROCESOS INTEGRATIVOS Y AGREGATIVOS DE LA POLÍTICA.

Un Estado, refleja mediante una constitución sus “principios”; estos elementos plasmados dentro de su constitución definen todos aquellos aspectos que un gobierno debe encauzar a la sociedad representada y que por ningún motivo estarán (o deben de estar) sujetos a cualquier determinación política.

Las características de los Estados consolidados como tales, dependen directamente de la manera en que se encuentran organizados; por sus características geográficas, cultura y sobre todo, por la manera en que se encuentra estructurada la política y por ende su forma de gobierno. Dentro de la clasificación de Estados podemos enunciar a los siguientes:⁴

- El Estado de negociación corporativa. Este tipo de Estado, se encuentra caracterizado por un proceso político estable e institucionalizado, el cual cuenta además con un papel limitado de parlamentos, partidos ideológicos y públicos: la autoridad se encuentra representada principalmente por los burócratas y los intereses organizados. Este tipo de Estado cuenta con una agenda política que se enfoca sobre todo a cuestiones técnicas, tiene además un bajo nivel de conflicto (los problemas ideológicos pasan a segundo término) y una fuerte búsqueda de compromiso.

En este modelo de Estado, la participación electoral es importante, sin embargo los recursos son los que definen el grupo representante; los intereses organizados tienen participación directa dentro de las políticas públicas y de la administración del gobierno; los funcionarios juegan un papel decisivo en la representación de las dependencias e instituciones en las que forman parte y sirven como negociadores en el entorno que los rodea. Un elemento característico, radica en la manera en que se conduce la clase política; esta no puede manejar a la burocracia de forma arbitraria.

- Estado soberano. Es la representación de la sociedad de acuerdo a sus preferencias políticas, planes y percepciones de lo que es una “buena” sociedad. El partido representante de la sociedad tiene la autoridad, poder y legitimidad para conducir y reflejar esos intereses populares. Por otro lado, la burocracia es neutral, y la clase política se encarga de diseñar el aparato administrativo para hacerlo mas efectivo y

⁴ March, James G. y Olsen Johan P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Cap. VI Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pp. 166-195

eficiente. Los cambios en la dirección de la política se deben a la alternancia en el poder.

- Estado Institucional: Se considera un orden político y moral, así como una serie de procedimientos estables que se sustentan en valores, principios y creencias resultado del consenso de la sociedad. Sus principales metas son las de garantizar el orden político, y la autonomía institucional. La clase política busca a toda costa hacer valer y respetar aquellos intereses plasmados institucionalmente aún por encima de la democracia numérica. “La ley son restricciones impuestas a las acciones gubernamentales antes que instrumentos de gobierno mayoritario o de negociación”. Al igual que el gobierno, las dependencias y la sociedad deben actuar conforme a lo estipulado (El proceso de modificación es evolutivo)
- Estado de supermercado. Es aquel en el cual el mercado es el principal mecanismo de asignación y el Estado pasa a ser solo como un proveedor más de bienes y servicios. Los valores y objetivos de este modelo de Estado son: supervivencia, flexibilidad, ahorro y eficiencia.

A pesar de que un Estado debe representar los intereses de todos los ciudadanos (considerando que estos de una forma u otra buscan lo mismo), la estructura política de un país se organiza de muchas formas en relación a la misma heterogeneidad existente dentro de la ideología de la sociedad; de esta manera, se crean instituciones políticas con diferentes modos de organización y como consecuencia, los procesos políticos adoptan diferentes posturas según el papel y la importancia de las diferencias existentes.

De todo ello, surgen como resultado diferentes procesos políticos en los cuales los ciudadanos participan en mayor o menor medida dentro de la actividad política⁵; estos diferentes procesos se caracterizan de la siguiente manera:⁶

Procesos políticos agregativos. Este tipo de procesos definen a la sociedad como un conjunto de individuos comúnmente aptos para ser considerados ciudadanos; la voluntad popular se expresa a través de campañas políticas, negociación racional en base a intereses propios pero bajo reglas del gobierno y a través de voluntad

⁵ Los procesos políticos y la manera en que se establecen políticas públicas dependerá en gran medida de la manera en que se encuentre estructurada la sociedad, la injerencia que tengan los grupos de presión (véase mas adelante) y de los partidos políticos que detenten el poder.

⁶ Ibidem

mayoritaria; en este tipo de procesos, el objetivo principal de los procesos políticos son las políticas públicas y a la asignación de recursos. La pluralidad forma parte crucial de este tipo de procesos, por ello, uno de los problemas radica en la manera en que se pueden distribuir los recursos escasos de manera satisfactoria.

Los procesos agregativos pueden ser plurales y heterogéneos, no obstante enfrentan situaciones en las cuales los procesos de intercambio no son voluntarios; por este motivo, los procesos políticos agregativos utilizan 3 alternativas diferentes para establecer preferencias e intercambios satisfactorios. Las diferentes vertientes utilizadas en dichos procesos pretenden contestar a los siguientes cuestionamientos: ¿conviene los participantes en una serie de restricciones constitucionales que rijan el proceso de agregación (no se necesita la fuerza para controlar los procesos)?; ¿son las preferencias de los participantes lo suficientemente precisas para la agregación y la realización de un proceso voluntario (es importante concertar acuerdos y generar estabilidad en los convenios)? y; ¿son tolerantes las preferencias de los participantes?. Este último punto supone que las elecciones deben reflejar las preferencias de los involucrados; de lo contrario, se pueden dar casos en los cuales existan restricciones sobre la participación de algunos ciudadanos.

Una de las deficiencias más elementales dentro de este tipo de proceso político radica en la posibilidad de hacer posible que los intercambios sean de carácter voluntario y mutuamente satisfactorio (en el sentido paretiano); al respecto, es posible comentar que una de las necesidades primordiales para poder hacer efectivo este proceso es que se requiere de una dotación inicial de recursos equitativa.⁷ En mucha parte de esto depende el poder hacer efectivo cualquier transacción o proceso de intercambio; por esto es necesario en primer lugar, hacer atractivo dicho proceso; ello depende no solo de la intención de tener un bien a cambio de otro, sino también del atractivo existente referente a las dotaciones iniciales.

Otro elemento seriamente cuestionable dentro del proceso de agregación radica en su incapacidad para resolver preferencias y dotaciones en base a que supone preferencias estables, congruentes y exógenas. Por este motivo, las instituciones

⁷ Para este caso particular, el término de dotación inicial se refiere explícitamente a una asignación de derechos y autoridad a los agentes "políticos". Para cualquier aclaración véase March, J. G. y Olsen J. P. op. Cit. Cap. VII. pp. 199-229

agregativas se ven imposibilitadas en poder interpretar intereses ambiguos y cambiantes de los ciudadanos.

Los resultados políticos de este tipo de procesos son concebidos como una consecuencia de la persecución simultánea de intereses individuales; el objetivo en este sentido puede ser el de crear y hacer viable intercambios y coaliciones hasta conformar una estructura institucional de donde emane una política.

Proceso político integrativo. Los procesos políticos integrativos pueden ser distinguidos de los anteriores porque en estos la base existente se enfoca a toda una serie de valores sociales compartidas en busca del bienestar común; aquí la política (instituciones políticas) es la encargada de educar y establecer una forma de gobierno de propósitos y confianza compartida; además de ello, uno de los papeles primordiales consta en definir los derechos con los que cuenta cada miembro, así como una deliberación razonada en búsqueda del bienestar de toda la sociedad.

Para este tipo de instituciones, los derechos son considerados como elementos inviolables e inalienables (estos cambian mas por su interpretación que por una modificación legislativa); además, los procesos integrativos persiguen la creación, identificación y aplicación de las preferencias establecidas en reglas consuetudinarias (discusión, debate, coerción, etc.). La ética y todos los valores morales incursionan en la política mediante debates cuando existen desacuerdos sobre los valores existentes, la finalidad de llevar dichos debates se hace con la idea de establecer mejores soluciones sociales antes que negociaciones, o formación de coaliciones al servicio de preferencias. Dentro de algunas cuestiones que verifican la eficiencia de las instituciones como instrumentos de integración se sustentan 2 elementos principales: competencia e integridad.

La competencia pretende responder las siguientes respuestas: ¿se desarrolla y usa el proceso de integración la pericia adecuada al problema?, ¿fortalece las capacidades ciudadanas de comprensión y actuación en problemas de política pública y elementos adecuadas en la selección de representantes y asesores competentes?. De estas preguntas resalta la importancia de contar con personas que se encuentren lo suficientemente capacitadas para emplear políticas o alternativas correctas.

Sobre la idea de la integridad, lo que pretenden los procesos integradores es responder a la siguiente pregunta: ¿garantiza el proceso que los participantes actúen de manera orientada al bien común sin ser corrompidos por ambiciones de intereses personales?. En esta parte resalta la importancia de contar con personas que actúen de manera “íntegra” y mas allá de valoraciones, intereses y ambiciones personales para conducir el cauce del bienestar popular (la integridad depende de la capacitación y el compromiso que tienen las personas dentro de el rol que estos juegan dentro de las estructuras organizativas e instituciones actuando de manera responsable).

Algunas de las críticas que se han hecho a este tipo de proceso van enfocadas a los siguientes elementos:⁸

- Existe una fuerte incapacidad de garantizar la integridad, competencia y debate razonado dentro de la vida política. Este punto se refiere a la dificultad existente para subordinar necesidades e intereses personales para enfocarse al interés público
- Este proceso se dificulta en la medida en que la educación cívica, unidad de desinterés privado son frágiles. En este sentido, cuando no existen estos elementos en las personas, los acuerdos se obtienen por coerción o manipulación en vez de procesos honestos
- El problema no depende exclusivamente de seleccionar a personas íntegras, sino también de evitar caer en tentaciones que el mismo proceso integrador genera (el poder en las manos tiende a volver a las personas corruptas; con ello se debilita el diseño de instrumentos para la integración política).

Sea cualquiera la manera en que se manejan los procesos políticos dentro de la sociedad, lo cierto es que las formas de agregación política son características de sistemas en los cuales los recursos son mayores, sin embargo dentro de estos procesos, las presiones internas y el alto grado de homogenización acentúan los procesos de intercambio derivados de intereses personales. Una de las posibles alternativas para mejorar el desempeño de los modos en que se maneja la política quizás sea la intercalación de ambos procesos (integrativos y agregativos). Con ello, puede ser posible encontrar instituciones que reflejen verdaderamente los intereses que manejan el

⁸ Ibidem.

bienestar de la sociedad desde diversos enfoques. Si ignoramos que la política o la forma en que se realiza el quehacer político son factores que no influyen en todos los elementos que marcan el cauce de un país, no podremos nunca entender que existen problemas que van mas allá de los procesos políticos. La idea de contar con ambos tipos de proceso permitiría según J.G. March y J. P. Olsen mejorar el grado de eficiencia debido a los siguientes enfoques:⁹

- La política no es la categoría residual de un sistema político. Esto se refiere a que si bien la política puede ejercer influencia en las decisiones de distribución de la riqueza y las reglas de los sistemas económicos; esta no pueden decidir sobre las asignaciones mas que en casos de externalidad. En este sentido sería prudente buscar otras alternativas como el propio mercado e instituciones sociales que puedan presionar para establecer ajustes técnicos en las instituciones políticas.
- Existe una fuerte interrelación entre los procesos integrativos y agregativos institucionales
- Descomponer una institución resulta imposible (separar procesos políticos agregativos e integrativos resulta imposible)
- Una sociedad funciona mejor mediante divergencias en intereses, demandas y valores en conflicto (alternancia)

NOCIONES SOBRE ALGUNAS TEORÍAS DE LA POLÍTICA

Dentro del estudio de la política, existen diferentes vertientes sobre la manera en que los individuos se comportan sea por intereses individuales o por metas organizacionales (partidos políticos, grupos de interés, sindicatos etc.) en los cuales dichos agentes se involucran de manera integrativa o alienada¹⁰. De todo ello, dependerá la evolución y dirección de la política y de la clase política. Según estas teorías, el comportamiento de los agentes que participan en los procesos políticos puede apreciarse desde las teorías:

- Contextual. Es aquella corriente teórica que ubica a la política como un factor exógeno que puede permitir conocer el comportamiento de elementos tales como: cultura, raza, ideología, tecnología y que de una forma u otra refleja la organización de la vida

⁹ Ibidem.

¹⁰ Este tema se manejará en páginas posteriores

colectiva dentro de una sociedad (la sociedad delimita y determina al gobierno y no al revés).

- Reduccionista. Las instituciones (políticas) son las que determinan, ordenan y modifican la estructura de la sociedad. Esta teoría ha comprendido una vertiente histórica y una moderna. Dentro de la primera podemos entender a la política como el resultado de intereses individuales que actúan de manera autónoma en términos de intereses institucionales; la teoría moderna explica los fenómenos políticos como elementos agregativos de la conducta de los individuos o grupos que actúan mediante un proceso inteligible (comportamiento razonado).

Dentro de esta teoría, podemos encontrar los siguientes elementos:¹¹

- a) el gobierno está integrado por actores o acontecimientos de índole elemental; es decir, los agentes pueden actuar de manera consciente, calculada, flexible o inconsciente, habitual y rígida. En ambos casos, dicho comportamiento no altera la forma de gobierno y la política.
 - b) el comportamiento colectivo depende de las expectativas y preferencias de los agentes; de ello dependerá la manera en que interactúan los agentes.
- Utilitarismo. También conocida como teoría de las elecciones, esta corriente enfatiza el papel que presenta la manera en que se toman las decisiones; ellas dependerán de las valoraciones que cada agente tiene en base a sus criterios (puede existir una decisión sensata aunque no correcta)
 - Instrumentalismo. El instrumentalismo, de acuerdo a su vertiente histórica entiende a la política como un “instrumento” que sirve para educar a los ciudadanos y mejorar los valores culturales; otrora, el instrumentalismo moderno se enfoca a la manera en que se dan los resultados sobre las decisiones políticas (lo importante son los resultados) y donde los símbolos determinan la manera en que se maneja el poder.
 - Funcionalismo. Para esta teoría, la política es el resultado de la manera en que evoluciona la sociedad en base a los hechos y opciones existentes (vertiente histórica), mientras que por otro lado, la política es el resultado de la “supervivencia” de las instituciones según su eficiencia y su vigencia. (visión moderna).

¹¹ Véase G. March James y Johan. P. Olsen. Cap. I op. Cit. pp. 41-66

Como se ha podido observar, estas teorías intentan explicar el comportamiento de la estructura, así como el funcionamiento de la política desde diferentes vertientes; sin lugar a duda, resulta elemental entender exactamente que lleva a la clase política a actuar y tomar decisiones sobre el rumbo económico, social e incluso político dentro de un país para mejorar el desarrollo de la sociedad. Si bien es cierto que en nuestro país, uno de los elementos que ha caracterizado al gobierno radica en la falta de representatividad (identificar los intereses de los ciudadanos con el gobierno que detenta el poder), la corrupción, bajos resultados, ineficiencia, malas decisiones y todo un conjunto de percepciones que guarda la sociedad respecto al gobierno, ello ha reflejado recientemente en nuestro país una baja participación ciudadana en los procesos electorales.

Independientemente de cual sea la postura o la teoría que resulta más atractiva para explicar el origen, significado y rumbo de la política, lo cierto también es que el comportamiento de los políticos en muchos rubros de la estructura gubernamental han dejado mucho que desear. Es de esta manera, que saltan a nuestra conciencia muchas preguntas como las siguientes: ¿Qué es lo que hace posible que en un país como México, el gobierno no pueda cumplir con las expectativas de la sociedad?; ¿realmente es verdad el argumento de la teoría de la Elección Pública que hace referencia a la manera en que los individuos todo el tiempo son racionales y egoístas?; más aún, resulta necesario eliminar la participación del Estado en la actividad económica o solamente se necesita fortalecer la estructura institucional en nuestro país?. Por todo lo antes mencionado, parece que entramos en una polémica que vas mas allá de elementos económicos y políticos, de hecho, la ética y las percepciones sobre lo correcto, justo, satisfactorio, equitativo, bueno son elementos que durante muchos años han intentado ser definidos con precisión sin éxito alguno. La política exhibe galimatías al expresar los intereses de la sociedad; no obstante, sin pretender santificar a la clase política se vuelve necesario conocer algunos elementos que independientemente de intereses particulares o grupales, enfrenta la clase política en la manera de tomar decisiones y ofrecer resultados ante una sociedad que es cierto, no se encuentra en muchos casos representada (por lo menos en México).

LA POLITICA Y SUS PROBLEMAS

Dentro del quehacer político, existen ciertas dificultades para identificar de manera nítida los intereses de toda la sociedad; sin embargo, ello no pretexto ni justifica la ineficiencia (si se quiere ver así) sobre las acciones que son emprendidas en el gobierno y en sus efectos que produce sobre la satisfacción de las necesidades e intereses de la sociedad en su conjunto. Pese a ello, es necesario resaltar en que momento estos problemas competen estrictamente a la clase política por un lado y cuales son “situaciones” de carácter exógeno ante las cuales los políticos poco pueden hacer.

Uno de los principales problemas que encontramos dentro de la estructura política radica en la teoría de si los agentes actúan en interés propio o sobre la base de intereses grupales o generales. Si se opta por la primera visión, el objetivo principal podría ser el de buscar instrumentos que permitan asegurar que el interés personal coincida con el interés de los demás; si ello no puede ser posible, se podrían considerar elementos como incentivos, vigilancia y métodos contractuales para mejorar el desempeño. La segunda vertiente se sustenta prácticamente en aquellos elementos que logran igualar esta identidad de intereses, a través de factores como confiabilidad, lealtad, ética y toda clase de valores que lleven a los políticos a conducirse dentro del gobierno de una mejor manera, que coincida con las metas organizacionales de la estructura gubernamental y que se refleje dentro de los intereses de la sociedad; o bien, si ello no es posible, serán estos valores los que delimiten el comportamiento de los políticos y que en algunos casos puedan sacrificar su interés personal.¹²

En el ámbito político, existen además muchos elementos que obstaculizan las decisiones colectivas y el accionar mismo de los políticos. Una dificultad para tomar estas decisiones se refiere a la “temporalidad” de las ideas, tecnología, preferencias, percepciones, soluciones, gente etc. Resulta indudable aseverar la dificultad que presenta identificar si efectivamente las opciones tomadas por el gobierno y determinados en gran medida por el accionar político son los “adecuados” cuando todos estos elementos cambian de manera gradual con el paso del tiempo. Como se mencionó anteriormente, todo este conjunto de valoraciones y criterios modifican o alteran el comportamiento del gobierno mediante las instituciones así como sus rutinas y reglas; por este motivo, se dificulta

¹² Este tema se manejará de manera posterior

muchas veces adoptar una decisión o una política adecuada cuando no existe estabilidad en el entorno que rodea el quehacer político.

Otro de los impedimentos que se vuelven tangibles sobre el actuar de la clase política radica en la mancha en que puede ser evaluado el significado. En este contexto, existen algunos postulados que reflejan la realidad sobre los significados del actuar de la clase política mediante los siguientes elementos:¹³

- En política, los individuos “ven lo que debe verse”. En esta parte, las personas tienen una apreciación del mundo dentro de parámetros que dependen de elecciones del pasado y posteriores desde una perspectiva objetiva
- En política, a los individuos “les gusta lo que debe gustarles”. En este punto, se asume la manera en que los individuos conocen los elementos que les gustan y los favorecen de aquellos que no.
- Los individuos ven en la política “lo que ellos esperan ver”. De esta manera, el reflejo de la realidad del mundo depende de la experiencia y de las creencias de cada persona.
- En política, a los individuos “les gusta lo que esperan que les guste”; ello muestra la existencia de valores y creencias previos a una elección (estos son fijos)
- Los individuos ven en la política “lo que esperaron ver”
- “Les gusta lo que esperaron les gustaría”

Estas características pueden determinar la interpretación de la estructura del mundo real en base a normas y creencias sociales propias de cada individuo; perdiéndose con ello la objetividad de la realidad. Todas estas formas de percibir o diagnosticar una realidad mediante diferentes perspectivas sobre la interpretación de los hechos, depende por mucho de las inclinaciones existentes dentro de la coherencia razonada y afectiva de las personas que interpretan dicha realidad.

Integración y Alienación a los sistemas políticos.

Como se ha expuesto, los valores y las preferencias de los actores políticos dependen de la perspectiva que estos tienen sobre sus propias creencias y sobre la “afinidad o responsabilidad” ante las instituciones políticas de las que forman parte. Dicho de otro modo, el comportamiento y las creencias de los actores políticos se da en la medida en que estos se sientan “alienados o integrados” dentro de la formación de las organizaciones o

¹³ Vease G. March, James y P. Olsen, Johan. Cap. III. Op. Cit. pp. 92-109

instituciones políticas. La manera en que se den estas afinidades dependerá de factores tales como: interacción, confianza, expectativas, habilidad etc. Estos procesos modifican la perspectiva sobre lo que implica “el ver y el gustar”.

La diferencia entre estos elementos se resume a través de 4 propuestas:¹⁴

1.- En la medida en que las personas se sientan “integradas” a un sistema político, “verán lo que les gusta”. Por otro lado, en la medida en que estos se encuentren “alienados” a él, “verán lo que les disgusta”.

2.- Al encontrarse integrados a un sistema político, los individuos les gustará lo que ven; en el caso de que estos se sientan alienados, verán lo que les disgusta. Este punto es muy importante ya que se puede observar una modificación de percepciones para adaptarlas a sus preferencias por un lado y por otro, para acomodar estas según las percepciones. (buscan el gusto por resultados en organizaciones o instituciones a las que se encuentran integradas).

3.- En la medida en que confíen en otros, los individuos “gustarán de lo que gustan los demás y viceversa”. En este sentido, la mayoría de las veces los gustos de las personas dependerán de la información disponible a la que se encuentran expuestos.

4.- Dependiendo de la confianza de aquellos con quién tienen contacto, estos no verán lo que otros vean (las percepciones también son influidas por la estructura de confianza de la gente con quien tienen contacto).

Hasta aquí, ha sido posible observar que, la sociedad influye a través de sus valores y creencias en la manera de percibir al mundo, y reflejándose dentro de la política; no obstante, también es cierto que las instituciones tienen influencia en los entornos de la realidad social modificando con ello las creencias y valores de la sociedad. De este punto resalta la manera en que algunos actores de la política que se caracterizan por un gran poder, pueden con el tiempo determinar su entorno y obligar con ello a que la sociedad se adapte a dicho entorno (régimen totalitario).

La clase política, ha intentado durante mucho tiempo, adoptar medidas y prácticas de convencimiento a la sociedad para con ello sea detentar el poder, satisfacer sus intereses y de sus organizaciones (partidarios); bien para cumplir con los objetivos que demanda la

¹⁴ Ibidem.

sociedad. De esta manera, la política y sus instituciones dan un papel de suma importancia a los símbolos (entendiendo estos como instrumentos de orden interpretativo) y vierten su ideología mediante tres aspectos relevantes: que las opciones y alternativas empleadas son el resultado de un análisis inteligente (existieron elementos tales como: planeación, pensamiento, análisis y uso sistemático de información), que la opción es sensible a las preocupaciones de personas importantes y; que dichos procesos son el resultado de escuchar los intereses legítimos.¹⁵

LA ACCION EN LA POLÍTICA.

Como se mostró anteriormente, el significado viene a modificar de manera sustancial la percepción de la realidad y por ende, la estructura conceptual sobre lo que puede ser considerado como “justo, adecuado, correcto” etc. En cierta medida, la interpretación política juega de esta manera un papel fundamental dentro de las instituciones y en el modo de “actuar por parte de un gobierno”; sin embargo, estos cambios dentro de las interpretaciones dependen también de la confiabilidad, de reglas así como de las rutinas (procedimientos) que establecen vínculos entre instituciones y su entorno a través de la acción. En este contexto, hablar de la acción implica hablar de los siguientes elementos:¹⁶

- La acción consiste en la aplicación de procedimientos operativos que evolucionan a través de procesos de “variación y selección”
- La acción también puede ser entendida como un instrumento que sirve para “solucionar problemas”. Este proceso, requiere establecer algún tipo de selección, dentro de alternativas que permitan confrontar problemas o situaciones para cumplir con metas específicas.
- La acción surge del “aprendizaje experimental” del cual se conservan reglas que han tenido éxito anteriormente.
- La acción deriva del “conflicto entre individuos” o grupos que se confrontan como resultado de intereses divergentes y que buscan establecer convenios y negociaciones para dirimir conflictos.

¹⁵ Ibidem..

¹⁶ Ibidem..

- La acción se difunde por “contagio” de una a otra institución. En esta forma algunas acciones exitosas son imitadas por otras instituciones.
- La acción es el resultado de las intenciones y competencia de los actores y que cambian por “renovación”. Esta perspectiva sobre acción se refiere a la manera en que algunas condiciones particulares de las instituciones políticas requieren de procesos de regeneración (desarrollo, auge, crisis).

De acuerdo con estas maneras en que puede ser interpretada o definida la acción, las instituciones van a actuar además en relación al éxito o al fracaso que tengan dichas actitudes dentro de las instituciones políticas. Una de las observaciones más interesantes que hacen March y Olsen en este aspecto, radica en que la mayoría de las veces las acciones que pueden ser consideradas como “fracasos” no producen cambios, mientras que las acciones que han podido conseguir mayores “éxitos” (en estas últimas, existe una mayor relajación) si llevan a cambios sustanciales. Este argumento se sustenta en la manera en que dentro de los sistemas sociales se refleja mayor insistencia en las acciones malas que llevan a un comportamiento persistente más que a un cambio. De esta manera, se concluye que más que cambios innovadores, las acciones malas son solamente modificadas o refinadas.

Los Procesos Estables y Radicales de la acción

Tomar una acción que mantenga estabilidad dentro de las decisiones políticas permite tener control sobre elementos tales como: las relaciones existentes, las reglas y la manera de minimizar los conflictos entre las organizaciones. No obstante, la estabilidad dentro de los procesos y acciones que se desarrollan en las instituciones políticas no pueden permanecer perpetuos debido a tres deficiencias significativas: resulta difícil mantener un control de la atención; ello se debe a que ni las instituciones ni los individuos pueden mantener sistemas coherentes o atender durante mucho tiempo las acciones debido al constante cambio del entorno; anomalías de los procesos de adaptación; esto se debe en gran medida en que una acción tarda en acoplarse a un entorno específico, además que este puede producir efectos imprevistos; dificultad para controlar los sistemas de significado; ello deriva del momento en que los procesos y las acciones ocurren, es decir, la estabilidad depende del significado y la interpretación en la cual ocurrieron.¹⁷ De esta manera, el

¹⁷ Ibidem.

“actuar” para tomar una decisión (por contagio, conflicto, aprendizaje y renovación) estará subordinado a la estructura del significado y a la interpretación sobre el cual se sustenta dicha acción.

Otrora, transformar (conmoción radical) las instituciones políticas y a la misma política puede mejorar los efectos de la toma de decisiones y la acción en su conjunto, sin embargo, al intentar consolidar la estabilidad institucional se encuentran obstáculos tales como: la resistencia estructural vigente (políticas anteriores) o una dificultad para controlar dichos procesos de conmoción radical.

Uno de los elementos más importantes para mejorar y dar pauta a una mayor efectividad de los sistemas políticos depende en mucho de las instituciones administrativas; ello se debe a que la política actúa tanto de procedimientos repetitivos y rutinarios, como en situaciones no estructuradas (sucesos imprevistos). Existe en este sentido, dos vertientes que intentan clarificar el papel que deben desempeñar las instituciones políticas y su capacidad para cumplir con metas determinadas de acuerdo a la estructura organizativa y a la visión que la clase política tenga sobre lo que es un buen gobierno.

LA CLASE POLÍTICA

La clase política se encuentra ubicada dentro del poder ejecutivo (gobierno), y el poder legislativo; esta cumple la función de determinar la estructura institucional en que los miembros de una sociedad van a interactuar. Así pues, las instituciones pueden ser entendidas como “las regularidades de la conducta social que surgen por acuerdo implícito o explícito de los miembros de una sociedad para especificar las conductas individuales en determinadas situaciones sociales”¹⁸. Estas instituciones pueden ser de 3 tipos: organizaciones, mecanismo de toma de decisiones y leyes o normas.

Las organizaciones en las que se circunscribe la clase política se encuentran representadas por los partidos políticos, el parlamento (H. Congreso de la Unión) y el gobierno (poder ejecutivo). En el caso de nuestro país, el Congreso ha cumplido con funciones que han estado relacionadas a los procesos de toma de decisiones tales como: la

¹⁸ Cuadrado Roura, Juan. *Introducción a la política Económica*. Cap. IV. México, McGraw-Hill. 1995. pp. 99-131

aceptación o el rechazo de asignaciones de presupuesto, leyes, etc. Lo que nos lleva a concluir que la clase política ocupa funciones de carácter administrativo también. Una de las características principales de las que adoleció México durante la consolidación de la estructura política en los años 30's y hasta la mitad de los 90's fue la manera en que el Congreso había servido como una organización que se encontraba subordinada al poder ejecutivo; motivo por el cual las decisiones en materia económica y social dependían directamente del presidente.

Los partidos políticos.

Los partidos políticos por su parte pueden considerarse como un conjunto de individuos que se reúnen en un cártel y que sobre una base ideológica específica emplean la política para llegar al poder dentro de los procesos electorales. Los partidos políticos pueden ser entendidos también como aquellos instrumentos que vienen a mediatizar la relación de los ciudadanos con el poder, permitiendo con ello que todos los ciudadanos puedan participar en la formación de la voluntad de un Estado. De esta manera, el partido político viene a fungir como el elemento fundamental del proceso de formación de la voluntad política del Estado, es decir: son el puente entre la ciudadanía y el poder.

Durante las elecciones efectuadas para el periodo presidencial 2000-2006 se encontraban registrados 11 partidos políticos, ellos eran: El Partido Acción Nacional (PAN), El partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), Partido de Alianza Social (PAS), Partido México Posible (MP), Partido Liberal Mexicano (PLM) y el Partido Fuerza Ciudadana (FC)

El gobierno.

El gobierno es una institución denominada también poder ejecutivo que se encuentra conformada por el presidente de la república y por los secretarios de estado. El grupo corporativo que constituye el poder ejecutivo representa la autoridad superior en la cual se promulgan o autorizan decretos, leyes o asignaciones de presupuesto.

El papel de la clase política dentro del gobierno, determina el comportamiento de la sociedad a través de la ideología que predomina en el partido político que gobierna.

A grandes rasgos, podemos decir que la clase política es un conjunto de individuos que se encuentran ubicados dentro de la estructura gubernamental para cumplir con funciones específicas en términos económicos, políticos y sociales. De esta clase emanan todas aquellas normas, reglas y lineamientos que bajo consenso de la sociedad mejoran el desempeño de un país y que a través de las instituciones vigilan y hacen cumplir los procedimientos y rutinas por los cuales una sociedad se conduce. En México, la clase política ha jugado un papel fundamental en el comportamiento de la economía; se han tomado decisiones políticas que han perjudicado en muchos casos y beneficiado a algunos grupos particulares de la sociedad; no obstante, el análisis de la clase política y la manera en que se toman decisiones ha permitido clarificar un poco la idea sobre cuales son los casos en los que la clase política puede incidir directamente sobre aquellos en los que no existe participación directa de los mismos. ¿Debemos pues concluir que el gobierno y la clase política debe cumplir únicamente con la supervisión y vigilancia de los procesos en los que la sociedad se conduce; o es mejor dejar que el mercado sea quien determine el cauce económico de nuestro país?

¿Clase política: un mal necesario?

Independientemente de las perspectivas o el significado que impulsan a la clase política a emprender acciones que representen los intereses de la sociedad o que satisfagan sus intereses individuales o el de sus organizaciones, existen algunos elementos que sugieren una actitud egoísta frente a la toma de decisiones y el quehacer político dentro del gobierno. Entre algunas de las críticas más comunes encontramos:¹⁹

- Muchas veces la reorganización en materia de proyectos resulta insuficiente en la acción y los resultados de las decisiones políticas; ello se debe en gran medida a que tanto el presidente como los legisladores pueden promover e incluso llevar a cabo algunos proyectos olvidándose de su vigilancia, cumplimiento y resultados (hablar de ella y llevarla a cabo son dos cosas muy distintas)
- Los presidentes pueden renunciar a los proyectos de reorganización con la finalidad de contar con apoyo legislativo; en tanto que estos pueden renunciar a la oposición en otros aspectos, con objeto de bloquear el cambio administrativo

¹⁹. G. March, James y P. Olsen, Johan. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Cap. V. Fondo de Cultura Económica. México, 1997. pp. 130-165

- La organización amenaza las funciones legislativas: el acceso a las operaciones burocráticas y la relación que guardan tanto dependencias como comités (se atenta contra la influencia y el control legislativos, así como la capacidad de impulsar carreras políticas mediante los servicios al electorado)
- Los presidentes, líderes del congreso, grupos de presión y altos funcionarios raras veces participan en procesos de atención (falta participación más explícita)
- Existe un frágil equilibrio entre dirección, pericia y representación de intereses
- Existe una erosión en la credibilidad de las instituciones públicas
- Las instituciones públicas no se orientan ni a las necesidades de los ciudadanos, ni tampoco al servicio; efectividad, eficacia, eficiencia y productividad
- Se tacha a las instituciones políticas de rígidas e incompetentes (les cuesta mucho trabajo adaptarse inteligente y rápidamente a los cambios)
- Las instituciones políticas son consideradas como demasiado intervencionistas y poderosas; ello genera una pérdida de integridad, libertad individual e institucional (centralización)
- Existe en la clase política una pérdida de propósito nacional y dirección central (descuida estos elementos además que cede ante intereses particulares).

Todos estos puntos antes mencionados, no hacen otra cosa que reflejar la manera en la cual la clase política a través de las instituciones puede perjudicar una sociedad; sea esta como resultado del entorno social o bien como estructura que modifica su entorno.

Si bien es cierto que los políticos (clase política) actúan (o deberían) en base a deberes, funciones y reglas institucionales así como por el impulso del interés personal; la manera en que estos se organizan depende también de la percepción e interpretación del mundo que los rodea; sin embargo y a pesar de este último punto, estos modos de actuar están delimitados por reglas, rutinas y formas que gradualmente evolucionan. Una muestra de este comportamiento se puede observar al conocer como los individuos cuando entran en una institución su primer reacción es conocer las reglas estipuladas; otrora cuando enfrentan una situación, esta es interpretada en base a las reglas existentes. Resulta cierto en algún sentido que las personas actúan siempre en base a sus

gustos, preferencias y expectativas (lógica de consecuenabilidad)²⁰; no obstante, también es cierto que existen acciones que son intencionales pero no deliberadas (lógica de la pertinencia)²¹ de donde existen valoraciones y creencias coherentes ante la realidad.

De acuerdo a esta supuesta "lógica" de comportamiento, es posible identificar en los políticos 2 formas de actuar; sea a través de acciones que cumplan con metas establecidas por ellos mismos, sea de manera ética y con miras a alcanzar metas institucionales.²²

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

La historia del sistema político en México, se remonta a los años 20's cuando la característica principal del gobierno mexicano era la inestabilidad política. De esta manera, en el año de 1929 se viene a consolidar un pacto nacional del cual surge un sistema político que se construiría con la finalidad de asegurar la distribución no violenta del poder público, de sus beneficios y de los privilegios entre los miembros de los diversos grupos de poder en el país. Durante los años subsecuentes, el nuevo sistema político (ya no de carácter militar sino partidista) tuvo como característica principal el ejercicio del poder para beneficiar a los grupos involucrados en el partido oficial (PNR) que se alzaba como única vía para llegar a la presidencia y a puestos de alta jerarquía. De esta manera y durante este periodo, más que como un verdadero sistema político, el gobierno fue utilizado como un sistema de reparto de botín a la llamada "familia revolucionaria". Gradualmente el fin del monopolio partidista consolidado en el poder (antes PNR y ahora PRI) tuvo como consecuencias una serie de rupturas dentro de la familia revolucionaria ante la inconformidad de la designación del proceso denominado "la sucesión presidencial" (se deslindan en 1939 miembros del PRI para crear el PAN, en los años 40's surge el PPS, los 50's el PARM y

²⁰ La lógica de la consecuenabilidad se refiere a la manera en que los agentes actúan de manera deliberada con la intención de satisfacer deseos subjetivos.

²¹ La lógica de la pertinencia es aquella que muestra como los agentes aceptan cumplir con obligaciones mas allá de sus expectativas (lo que es pertinente)

²² En March, J.G. y Olsen J.P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Cap. IX. Fondo de Cultura Económica, México, 1997. pp.251-268

para 1987 surge el PRD). Pese a la ruptura de la llamada familia revolucionaria, el sistema político mexicano se vio caracterizado durante mucho tiempo por los siguientes rasgos:²³

- La no reelección presidencial
- La no reelección inmediata en todos los cargos de elección popular de carácter federal o estatal (su aplicación se consolidó al reafirmarse el poder del presidente. Con ello se evitó el surgimiento de carreras políticas independientes y se fortaleció la lealtad al presidente)
- El derecho que tenía el presidente de nombrar libremente a su sucesor
- La celebración de elecciones periódicas (que sentó las bases para el poder público de la "familia revolucionaria" y consolidó la complicidad de misma familia mediante acciones ilícitas: *corrupción, fraude electoral, nepotismo* etc.)

Aunado a estas características, también podemos encontrar otro punto clave dentro del diseño del sistema político durante ese periodo: se estableció un sistema de redes que giraba alrededor del presidente y que fortaleció la relación gobierno-sociedad mediante un mecanismo corporativista que mantendría durante mucho tiempo la supervivencia del sistema político (sindicatos y organizaciones).

Este mecanismo de control también contaba con sus características particulares:²⁴

- Lealtad personal hacia un patrón
- La lealtad personal demostrada a través del intercambio de protección y apoyos continuados (vínculo político permanente)
- Vínculos políticos personales e intransferibles.

Pese a la estabilidad del sistema político antes mencionado, durante los últimos años (finales de los 90's) se han podido observar serias modificaciones derivadas en gran medida de la ruptura del monopolio priísta que se ha visto debilitado por la fortaleza que han conseguido gradualmente los antiguos miembros de dicho partido político (PAN y PRD).

Actualmente, vivimos en un campo político pluralizado; la diversidad de partidos con los que ahora cuenta el sistema político nacional parecería mostrarnos que las alternativas diversas en las cuales podemos elegir a nuestros representantes reflejan por primera vez, los intereses que demandamos como sociedad. No obstante, con la ruptura del monopolio

²³ Blum Valenzuela, Roberto. *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?* Cap. IV. México, Porrúa CIDAC, 1996 pp. 43-53

²⁴ *Ibidem*

prista y la asunción de nuevos partidos políticos podríamos también aseverar que vivimos una etapa de democracia plena en la cual tenemos la certeza de que el voto es el único medio por el cual se puede seleccionar a nuestros representantes en el ámbito político. Desafortunadamente esto no es completamente cierto, ya que a pesar de que el llamado "partido oficial" ha perdido poder en el país, no existe una plena representación de la sociedad en los partidos restantes: salvo en aquellos que han derivado de dicho partido (PAN y PRD) y que por consiguiente son los únicos partidos por los cuales la sociedad podría llegar a verse representada en forma viable. Sobre este punto, podríamos agregar que pese a que algunos partidos políticos minoritarios han alcanzado ocupar puestos o cargos en municipios o diputaciones, ello se ha debido en gran medida a una estrategia de control para estos grupos que en un primer momento, han sido difíciles de manejar (más que como un mecanismo de acceso viable al gobierno se ha originado con ello una corrupción creciente).

En este contexto, La clase política puede utilizar dichos mecanismos de dominación con la finalidad de favorecer aquellas decisiones y cursos de acción que de manera directa o indirecta maximicen su capacidad de maniobra, sus posibilidades de enriquecimiento personal y su supervivencia política aunque por ello tengan que sacrificar algunos escaños menores para detentar el poder.

Sobre esta misma idea podemos agregar la manera en que a pesar de la existencia de otros partidos que ocupan puestos importantes en el gobierno, continúan existiendo dificultades y desventajas para los partidos de oposición como resultado de un instrumento electoral que cuenta todavía con algunos de los vestigios de los procesos electorales creados por el antes denominado "partido hegemónico"; sobre todo en aquellos grupos minoritarios (FC, MP, PSN, Convergencia) quienes tienen menores recursos públicos durante los procesos electorales.

De esta manera, la necesidad de fortalecer y adaptar el sistema electoral, debe de ser con la finalidad de redistribuir los recursos, facultades y competencias de los partidos políticos, para generar una igualdad de oportunidades en la asunción al poder.

Otrora, la sensibilidad que existe en muchos gobiernos frente a grupos de presión (llámese partidos políticos o agentes económicos), se refleja en la manera que estos intentan penetrar en las estructuras de poder ante la fragilidad existente dentro de las instituciones

políticas. Dicho de otro modo, es posible aseverar lo siguiente: "Las instituciones definen las restricciones dentro de las cuales operan tanto los agentes económicos como los funcionarios gubernamentales...las instituciones políticas condicionan la forma en la cual se definen, se estructuran y se agregan las preferencias económicas de los agentes privados...Condicionan también por lo tanto, los costos y beneficios relativos que los gobiernos obtienen de atender o no a las demandas de los distintos grupos sociales".²⁵

La fragilidad institucional en las estructuras políticas que mantienen el poder en nuestro país, puede ser vista como el resultado de un poco reconocimiento de la estructura normativa del orden jurídico que obliga al gobierno mediante la clase política a estar negociando constantemente el manejo de la ley a fin de conseguir el respeto y resguardo de la misma. Sin duda alguna, este problema se ve manifestado en la existencia de un orden jurídico de derechos y obligaciones desiguales donde los intereses individuales y grupales se agregan verticalmente a las políticas establecidas que los protegen y que genera un proteccionismo privilegiando solo a unos cuantos. En el aspecto económico, se puede agregar que la vinculación política de índole vertical, tiende a mostrar resultados satisfactorios en términos económicos en el interior del gobierno únicamente en la medida en que existan concesiones y exenciones a los grupos privilegiados en la aplicación de la "desigual ley".

La gobernabilidad de nuestro país, descansa sin duda alguna en la gestión centralizada de redes de índole clientelar sea regional o sectorial en la cual la clase política establece relaciones de autoridad y ejecuta la ley sobre apoyos y lealtades políticas a cambio de protección (imparcialidad) obstaculizando la verdadera política pública que debe de buscar la satisfacción de intereses comunes. Se puede argumentar (sin temor a equivocarme) que todos estos procesos de mecanismos políticos para detentar el poder sustentado en dichas redes clientelares, muestra únicamente la nula efectividad existente de procedimientos formales (instituciones) que durante la fase incipiente del sistema político nacional sirvió para garantizar el reparto ordenado del poder; actualmente, las élites (políticas y sociales) que fueron excluidas durante muchos años de la posibilidad de llegar al poder fueron cambiando sus instrumentos de acceso al mismo ante la arbitraria acción del gobierno (La

²⁵ Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernández Benito. (comps.) *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*. Introducción. México, Fondo de Cultura Económica CIDE, 2002 pp. 7-41

aparición del EZLN trajo consigo una inestabilidad política que perjudicó la certidumbre económica nacional por parte de inversionistas extranjeros).

Durante mucho tiempo, el gobierno mediante la clase política se ha sustentado en las relaciones clientelares: ello ha intensificado y vuelto prácticamente permanente los conflictos entre la "racionalidad política" y la "racionalidad administrativa" (burocracia) resultando de ello, una incoherencia entre las políticas públicas y la eficacia por parte de la organización burocrática.²⁶

La política clientelar en México tuvo a grandes rasgos 2 efectos positivos que minimizaron la incertidumbre política y por ende generaron cierta estabilidad durante mucho tiempo:²⁷

- 1.- El principio de no reelección que generó una gran movilización y circulación de la clase política en el gobierno (no se produjo una expansión del Estado).
- 2.- La no reelección permitió distribuir y redistribuir una base relativamente estable de cuotas de poder entre una clase política en continua expansión.

A pesar de la existencia de estos efectos positivos, este tipo de conductas sustentadas en una política clientelar trajo consigo también efectos negativos tales como: la aparición de instituciones de corte tecnocrático dentro de la burocracia económica, mismas que se ubicaron en la gestión administrativa (Banco de México, SHCP); ello devino en nuevos mecanismos clientelares los cuales implicaron un acceso a estas instituciones en base a las buenas relaciones gubernamentales consolidando una carrera política en el interior de las mismas.²⁸

Además de los efectos antes mencionados, este tipo de política clientelar trajo consigo otras consecuencias en las cuales las instituciones desempeñaron un papel fundamental:²⁹

- a) La explosión de crisis y el inicio de un nuevo sexenio
- b) Las amplias facultades discrecionales formales e informales del presidente
- c) La fortaleza institucional de las agencias financieras públicas
- d) El control virtualmente monopólico del partido de gobierno sobre la arena electoral.

²⁶ Esta idea fue retomada de los autores antes citados.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Idem*.

- e) La no reelección permitió al régimen ajustarse automáticamente a una correlación de fuerzas externas e internas
- f) Sirvió para garantizar un proceso de rápido de renovación de élites gubernamentales salvando el poder de la institución presidencial y asegurar la continuidad del régimen
- g) Mantuvo el consenso en el interior de la clase política ya que se permitió a las élites marginadas a asumir la exclusión como un costo solo temporal.

A pesar de que en nuestro país ha existido desde hace ya varias décadas la capacidad de poder decidir mediante un proceso electoral al presidente, lo cierto es que este proceso democrático apenas ha comenzado a desarrollarse de manera incipiente. En México, las elecciones desempeñaron un papel de vital importancia: el primero fue el de proveer de legitimidad democrática, el acceso y reparto del poder político cerrado logrado durante mucho tiempo a través de la mayoría electoral que fue monopolizada por el partido oficial y la redistribución interna de cargos de elección que se efectuaba mediante la negociación en el interior del partido donde se asignaban y repartían las candidaturas (reparto de botín).

Una de las tantas conclusiones que ha implicado el comportamiento discrecional de la clase política dentro del gobierno fue el debilitamiento gradual del sistema de reglas y acuerdos políticos que ha permitido la incorporación de nuevos partidos políticos en busca de la asunción al poder (PAN); con ello se pretendía en primera instancia, legitimar el poder en manos del partido oficial sin darse cuenta que ello generaría una mayor alternancia en las cúpulas de poder que a la postre marcaría el fin del partido oficial como principal partido de poder. Otro impacto derivado de la reforma al sistema electoral fueron los siguientes efectos: una disminución al caudal de fondos y cuotas de poder que ya no iban a estar distribuidos solo por la clase política dominante (PRI); se generó un fortalecimiento de circuitos privados de poder político controlados por élites que ya no tenían tanta dependencia de la clase gobernante (BM, SHCP) y el surgimiento de un sistema político articulado en base a la existencia y fragmentación política (Islas de igualdad)³⁰.

³⁰ La existencia de políticos dentro de jefaturas y municipios, minó lentamente la fortaleza y el poder del partido oficial; ello alteró la estructura de intereses de particulares formando de esta manera las llamadas "islas de igualdad".

De igual manera, la liberalización económica y la gradual reforma del Estado, redujo el monto de recursos de poder; ello volvió más vulnerable al gobierno y a la clase política debido a que su discrecionalidad dependía de los recursos disponibles; la incapacidad de negociación entre las élites políticas económicas y privadas, la incapacidad de actuar a favor de los intereses sociales y la segmentación de la misma sociedad fueron resultado de la debilidad institucional que generó los dos fenómenos antes mencionados. Es prudente recalcar que actualmente existen avances suficientes mediante los cuales la ciudadanía puede participar en la actividad política y dentro de los procesos electorales³¹, no obstante, ello todavía no permite generar una estructura de gobierno distinta que en verdad cumpla con las necesidades que toda sociedad demanda.

Concluyendo, se puede afirmar que la liberalización económica y la reforma del Estado dieron como resultado una menor eficacia y operatividad de las instituciones políticas; una separación de la relación Estado-Gobierno una desvirtuación de la manera de tener acceso al poder, y una falta de identidad de la ciudadanía en las instituciones y la clase política.

LA BUROCRACIA EN MEXICO

La interdependencia existente entre la clase política y la burocracia en nuestro país, ha sido una de las características más notables en la toma de decisiones públicas de las cuales no han existido resultados satisfactorios en materia económica y en la calidad de los servicios producidos dentro del gobierno. Si bien es cierto que las políticas públicas juegan un papel fundamental en el mejoramiento del desempeño económico de un país, también es cierto que muchas de las decisiones y reglas que permiten a la clase política tomar decisiones se ve obstaculizada por la injerencia que tiene la burocracia como resultado de una discrecionalidad y escasa supervisión de los procedimientos formales e informales en los cuales la burocracia actúa en la prestación o producción de un bien o un servicio.

Por principio de cuentas, la burocracia (entendida esta como aquellas personas que ejecutan la mayoría de las veces las políticas públicas sin influir en la elaboración de las mismas; mediante la prestación de un servicio) en México, se ha caracterizado por un nivel de actuación discrecional que le permite la mayoría de las veces emplear procedimientos de carácter informal; ello como resultado de una falta de controles externos y una

³¹ Este tema se analizará en el siguiente capítulo

irresponsabilidad por parte de los mecanismos de supervisión interna. En México se ha originado una "tradición cultural" derivada del comportamiento de la burocracia como servidores públicos: dicha cultura advierte la manera en que los ciudadanos pretenden ir a cualquier oficina burocrática para pedir un servicio público lo menos posible. En este contexto, la sociedad ve con malos ojos el desempeño y la prestación de servicios de las personas involucradas dentro de la estructura organizacional del gobierno; mientras que las políticas son (o deben de ser) realizadas por la clase política y estas no cumplen con las expectativas de la sociedad, las estructuras administrativas en las cuales se ubican casi todos los servidores públicos, reflejan a su vez un mal desempeño resultado de factores como la misma estructura burocrática (corrupción, burocratización, nepotismo, mala calidad en los servicios, soberbia, actitud déspota), la informalidad dentro de sus procedimientos, y los impactos de los cambios ocurridos dentro del sistema político sobre la estructura administrativa. Es cierto en gran medida, que las políticas públicas implican una serie de interacciones entre la burocracia, políticos y sociedad; no obstante, al existir regulaciones de acceso presupuestario, información y toma de decisiones de carácter formal e informal, se dificulta la posibilidad de implantar un "Trade Off" ante la disyuntiva de cambiar una política (tomar una decisión: D o iniciarla (R)).³²

Es posible agregar además que, el problema del comportamiento burocrático, no se resume necesariamente hacia la informalidad; de hecho "las instituciones informales pueden ser igualmente eficientes que las formales, pero los cumplimientos de las transacciones que se generan sólo pueden ser observadas pero no verificadas"³³. Esta idea, nos puede llevar a muchas otras; una de ellas es que las instituciones informales no reflejan necesariamente un mal desempeño o una mala aplicación de rutinas, reglas y procedimientos; sino al contrario; al emplearse mecanismos de esta índole lo que se puede reflejar es la necesidad de institucionalizar nuevos procesos rutinarios ante otros que posiblemente ya no sean tan eficientes. Regularmente, la clase burocrática más que ser racional y egoísta, se comporta en base a estructuras organizacionales débiles o mal diseñadas, ello permite a la burocracia aprovechar estas situaciones determinando con ello el cauce del sistema. Es así como la efectividad de las instituciones a través de órganos

³² Garibaldi, José A. y Guerrero Amparán, J.P. *Los desafíos de la reforma institucional: reforma de la Administración Pública Federal*. México, Año 2000 (Mimeo) pp. 1-26

³³ Ibidem.

internos y externos (el legislativo y los arreglos administrativos) para el control por un lado, y las reglas de interacción entre los actores políticos por otro, establecen los incentivos y determinan el comportamiento de la burocracia: dicho de otro modo: si existen estructuras institucionales así como efectividad en las mismas, el comportamiento de la burocracia se modifica.³⁴

Sobre el posible comportamiento de la burocracia dentro de las agencias gubernamentales, el autor A. Downs distingue a 5 tipos de burócratas:³⁵

- 1.-Trepador. Es aquel burócrata que pretende a cualquier precio maximizar su poder, prestigio, etc.
- 2.- Conservador. Su actitud es inconstante, este tipo de burócrata tiene una elevada aversión al riesgo y es capaz de adoptar posturas antagónicas ante una amenaza de perder su empleo
- 3.- Celote. Perseguidor del interés público donde los fines y las metas organizacionales son el principal deber a cumplir
- 4.-Defensor de la función pública Son burócratas que cumplen con sus funciones públicas sin perder de vista su beneficio individual
- 5.- Hombre de Estado. Son individuos subordinados que se limitan a cumplir con sus obligaciones.

El desempeño burocrático puede depender de la "alienación o integración" de los servidores públicos en el gobierno, los incentivos, la regulación y supervisión, y de la identificación de las metas organizacionales con las propias.

En el caso de México, es posible argumentar que existe como principal característica una excesiva burocratización del sector público³⁶; si a ello agregamos que durante mucho tiempo la burocracia empleo mecanismos de transacciones de autocumplimiento ("Un agente podía esperar que su incumplimiento en un periodo fuese retribuido con otro incumplimiento posterior y viceversa") y que los ascensos en las estructuras burocráticas eran mas por clientelismo que por compromisos sociales, podemos darnos una idea de lo que ha sido el comportamiento de la burocracia en nuestro país.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Cuadrado Roura, Juan. *Introducción a la política Económica*. Cap. IV. Op. Cit. pp. 99-132

³⁶ En México, existen 835 mil personas trabajando en el gobierno Federal, 686 mil dentro de empresas paraestatales y cerca de 1, 400,000 en organismos descentralizados.

Por otro lado, debido en mucho, a la falta de supervisión y sobre todo a la debilidad institucional de nuestro gobierno, los mecanismos de asignación del gasto han privilegiado aquellos procesos que tienden a brindar un servicio, ello relega e impide muchas veces conocer cuales son los impactos reales de las políticas haciendo con ello un uso rígido del gasto sin que exista la preocupación sobre el ahorro o la rentabilidad de los recursos. Este punto es de vital importancia debido a que si se rigidiza el gasto dentro de las agencias burocráticas, la calidad del servicio se va diluyendo en un vacío y perdiéndose con ello, la finalidad de "servir" a las necesidades de la sociedad. Si por el otro lado, se da prioridad a brindar un servicio de calidad, la burocracia al no contar con incentivos suficientes para minimizar costos y al no existir trabas o mecanismos de supervisión adecuados, se generará un elevado gasto que aprovecharán los burócratas al brindar un bien o un servicio.

A raíz de la existencia de estructuras institucionales demasiado rígidas y enfocadas principalmente a la minimización de costos más que a un servicio de alta calidad, el gobierno mexicano y la estructura burocrática se desenvuelve y crece gradualmente como resultado de una formación de grupos basados en lealtades personales dentro de las dependencias públicas; otrora, existen pocos mecanismos e indicadores que pretenden investigar los focos de corrupción, estos problemas muestran que la estructura institucional en nuestro país se encuentra inmensa en un vacío normativo dentro del cual poco se ha hecho ante las limitaciones de las mismas estructuras institucionales existentes. Sobre esto último, es posible mencionar algunos ejemplos. En primer lugar, podemos hablar del Plan de Desarrollo Nacional. Este instrumento tiene como obstáculos su aplicación de largo plazo y su contenido de objetivos generales. El PND esta circunscrito en un marco jurídico ineficaz que no permite ser ejecutado plenamente debido a su falta de incentivos; la asignación del gasto sobre la ley de planeación asigna presupuesto en base a programas y proyectos que distan en mucho a programas de corto plazo. Otro problema sobre esta estructura institucional radica en la poca claridad de metas y en la identificación de los responsables de los programas, lo que origina una poca evaluación sobre los resultados obtenidos. De estos elementos, podemos agregar una falta de coordinación entre las dependencias políticas y un sustento a procedimientos informales aprovechados por la burocracia.

BIBLIOGRAFIA

- Ayala Espino José *La economía del Sector público en México*. Definición del Sector Público. Cap. I. México, Editorial Esfingie 2001. pp. 25-47
- Cuadrado Roura Juan. La elaboración de la política económica. Cap. IV. *Introducción a la política Económica*. México, pp. 99-132
- G. March James y Johan P. Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Las perspectivas institucionales de la política. Cap. I. pp. 41-66, Las reglas y la institucionalización de la acción Cap. II. pp. 67-91, La interpretación y la institucionalización del significado. Cap. III. pp. 92-109, La reforma institucional como actividad ad hoc. Cap. V. pp. 130-165, La reforma institucional como política pública Cap. VI. pp. 166-195, La búsqueda de instituciones apropiadas. Cap. VII pp. 196-229, El papel de las instituciones políticas Cap. IX pp. 251-268. México, 1997
- Garibaldi, José y Guerrero Almarán, J.P. *Los desafíos de la reforma institucional: reforma de la Administración Pública Federal*. México Año 2000 (mimeo)
- Heredia, Blanca. *Lecturas sobre el cambio político en México*. El desgaste del partido hegemónico. Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernández, Benito (Comps) México, CIDE. Fondo de Cultura Económica. 2002. pp. 151-228
- Mayer-Serra Carlos Elizondo y Nacif Hernández, Benito México. *Lecturas sobre el cambio político en México*. La lógica del cambio político en México. Introducción México, CIDE Fondo de Cultura Económica. 2002. pp. 7-41

CAPÍTULO III

LA TOMA DE DECISIONES, LOS PROCESOS ELECTORALES Y LA RENDICION DE CUENTAS EN EL MERCADO POLITICO DE MEXICO

“Entre el estado primitivo y la civilización hay un paso intermedio. una fase en la que el hombre es plenamente feliz. sin abdicar de su libertad personal, el individuo obtiene el goce de la relación con los demás. La felicidad deviene social. Con la paulatina introducción del trabajo y la propiedad, la igualdad que reinaba en esa etapa intermedia desaparece y deja paso a la desigualdad en la cual se basa la civilización. Los ricos dictan leyes. La propiedad se entroniza bajo la forma de derecho y el cuerpo legislativo vela por el cumplimiento de la desigualdad”

“Una vez que la razón ha hecho salir a los hombres del estado de naturaleza en el cual cada uno se debía a sí mismo, en el que la sociedad propiamente no existía, los hombres establecen un contrato pero al ceder cada contratante su soberanía individual y sus derechos a la comunidad. aparece una institución, el Estado que recoge los poderes individuales y los concentra. Por encima de las voluntades individuales se erige la voluntad general que es la que en todo momento tiende al bien de la comunidad...Por voluntad general no debe entenderse la suma de voluntades particulares, eso sería la voluntad de todos. La voluntad general es la expresión de un sujeto colectivo, la comunidad, y por tanto tiende siempre a velar por los intereses de esa comunidad-Estado, y se sitúa por encima de la arbitraria y caprichos voluntad particular.

La sociedad perfecta sería aquella en la que la voluntad de todos coincidiese con la voluntad general, pues ello evidenciaría la total identificación de los individuos con la Comunidad-Estado”

“El contrato Social”

Jean J. Rousseau

El Sistema político mexicano es una estructura organizativa que incluye todos aquellos elementos que inciden en la forma en que se elaboran políticas (toma de decisiones), rinden cuentas y se selecciona a políticos y burócratas (sistema electoral) dentro del Estado. Tomar alguna decisión en cualquiera de estos contextos implica analizar todo un complejo conjunto de interacciones entre los miembros del gobierno, la administración pública y otros grupos que no forman parte (por lo menos formal) del ámbito público y/o político. Esto obliga a pensar que los procesos electorales, los mecanismos de toma de decisión y los sistemas de rendición de cuentas no son procesos

sencillos, esto es debido en gran medida a que existen múltiples interconexiones entre los miembros internos y externos del gobierno. Resulta por ello, de vital importancia hablar de los agentes que intervienen en dichos procesos y analizar su influencia en la estructura de los mismos dentro de nuestro país para que con ello podamos entender quienes son los que hacen la política (o influyen), que efectos generan dicha toma de decisión, que efectos producen la forma en que se realizan los procesos electorales y como se rinden cuentas en nuestro país (los efectos de la elaboración de políticas).

El presente capítulo comenzará explicando algunas de las formas existentes para la elaboración de políticas, posteriormente se abordaran algunos elementos que hacen referencia a los actores que pueden participar en el diseño de la toma de decisiones y se intentará identificar cuales son las relaciones que se guardan dentro de nuestro país sobre los procesos electorales y la rendición de cuentas respectivamente.

SOBRE ALGUNOS MODELOS DE DECISION

Durante mucho tiempo, se han tratado de encontrar diversos instrumentos sobre modelos de decisión que permitan generar un mayor y mejor desempeño de las instituciones públicas dentro de la aplicación de políticas. A pesar de todo ello, los logros muchas veces no han sido los esperados debido a la incapacidad de poder plasmar dentro de un modelo una realidad tal cual. Sin embargo, algunos autores han intentado flexibilizar dichos modelos con la finalidad de hacer más reales las medidas y los mecanismos que permitan realizar una toma de decisión para solucionar un problema específico. La complejidad de la realidad y la simplicidad de algunos modelos llevó al Dr. José Luis Mendez¹ a crear una matriz tridimensional que retomaba algunos modelos de decisión de otros autores (Weber, Simon, Linbdblom, March y Olsen) y agregó 3 elementos fundamentales en la elaboración de políticas: metas, medios y actores. Con estos elementos y aunando los enfoques de toma de decisión de los autores mencionados sobre los mecanismos de toma de decisión, este modelo queda estructurado mediante los siguientes parámetros: racionalidad, racionalidad limitada, ajuste partidario mutuo y “bote de basura”. Esta matriz tridimensional buscó facilitar la comprensión de cómo se “debe” tomar una decisión o como se “debería” tomar una decisión en el ámbito político para solventar

¹ Profesor e investigador con licencia en el Colegio de México.

problemas que se presentan en una situación de toma de decisión. El presente modelo puede ser explicado de la siguiente manera²:

El primer modelo de decisión: el racional (Weber) implica las siguientes características

- a) Número reducido de tomadores de decisiones
- b) Estructura formalizada en los niveles altos
- c) Gran cantidad de recursos (información, tiempo, dinero)
- d) Toma de decisiones maximizadoras
- e) Nula capacidad de negociación en las decisiones por actores que la operan
- f) Reglas claras y uniformes
- g) Resultados de corto plazo
- h) Alteración de la realidad

El segundo modelo de decisión “racionalidad limitada” (creado por Simon) tiene los siguientes elementos:

- a) Número reducido de tomadores de decisión
- b) Estructura semiformalizada en los estratos altos
- c) Recursos limitados
- d) Toma de decisiones “satisfactorias”
- e) Poco o algo de capacidad para influir en dichas decisiones
- f) Cierta número de reglas definidas
- g) Resultados a mediano plazo
- h) Cambio de la realidad

El tercer modelo de decisión “ajuste partidario mutuo” (creado por Lindblom) se caracteriza por lo siguiente:

- a) Amplio número de tomadores de decisión
- b) Estructura algo informal
- c) Recursos dispersos
- d) Decisiones acordadas grupalmente
- e) Llevadas a cabo por sí mismos u otros actores con cierta capacidad de negociación e influencia

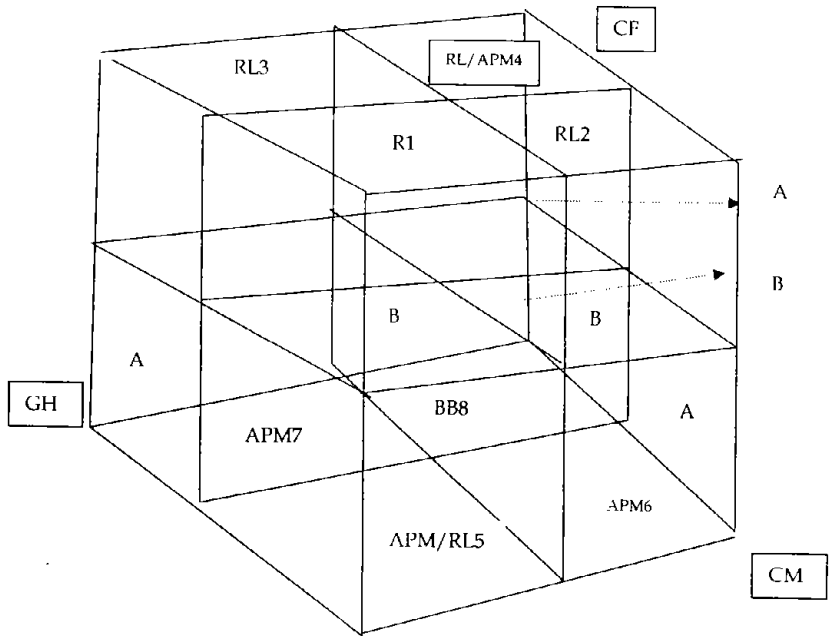
² Méndez José Luis. *La política de la burocracia*. Estudio introductorio En Peters, B. Guy. México. Fondo de Cultura Económica 1999 pp. 7-87

- f) Pocas reglas flexibles
- g) Resultados en el largo plazo
- h) Cambio incremental de la realidad

El cuarto y último modelo “bote de basura “ (March y Olsen) implica lo siguiente:

- a) Amplio numero de tomadores de decisión
- b) Informalidad y flexibilidad en muchos niveles
- c) Conducción mediante su propia interacción
- d) Llevadas a cabo por ellos mismos u otros actores con gran negociación o influencia
- e) Acuerdos con pocas y ambiguas reglas
- f) Resultados en el muy largo plazo
- g) Cambios muy pequeños

Con estas características de los modelos de toma de decisión, la matriz queda estructurada de la siguiente manera:



Claridad de Fines= CF
Claridad de Medios=CM
Grado de Heterogeneidad=GH

El presente modelo, intenta mostrar diferentes alternativas dentro de los procesos de toma de decisión, que van desde enfoques que dan salida a fenómenos dentro de situaciones críticas (racionalidad), hasta otras donde existen metas plenamente identificadas o de condiciones estables (bote de basura). Tomar una decisión, dependerá en gran medida de la situación que se pretenda resolver (crítica o estable), y de la capacidad que tengan los actores involucrados para aceptar, rechazar o modificar las soluciones que darán lugar a la mejor alternativa para atacar dichas situaciones.

En base a los parámetros antes mencionados podríamos manejar algunos ejemplos que muestran el funcionamiento de la matriz tridimensional (retomados del mismo autor) dentro de la toma de decisiones en el ámbito político.

Al adoptar una política que se enfoque al área de salubridad o una política monetaria estaríamos hablando de la celda número uno (modelo racional), ya que en esta, se encuentran concentradas características como: metas claras y estables, medios precisos y mayor heterogeneidad. A medida que las metas, los medios y la heterogeneidad se van haciendo menos precisas o claras, el modelo de toma de decisión se va desplazando a celdas subsecuentes que van modificando las políticas y la injerencia que pueden tener los actores en dicho proceso. Un caso intermedio por ejemplo, se presentaría en el caso de la aplicación de una política exterior, ello debido a que a pesar de que las metas pueden ser estables; los medios y la heterogeneidad no son tan claros como en los casos anteriores (los mecanismos de defensa por una estructura comercial nacionalista con relación al exterior o los actores que intervienen en dicho proceso no guardan una relación directa o buscan los mismos métodos por mencionar un ejemplo). Otro ejemplo, que puede ubicarse dentro de la celda ocho del cubo, puede ser una política interna, ya que las metas pueden ser más polémicas (democracia, gobernabilidad descentralización etc.) que dependen en gran medida del partido gobernante (izquierda, centro, derecha) y en la cual, la heterogeneidad puede ser menor (el lenguaje es menos técnico y la ciudadanía puede influir sobre la mejor alternativa)³

Resultaría quizás, prudente agregar otro ejemplo sobre una política de reforma que durante mucho tiempo se ha intentado realizar en nuestro país y que sin embargo, no ha logrado ser concluida o por lo menos no ha tenido los efectos esperados; “la reforma electoral”.

La intención de realizar una reforma al sistema electoral se remonta desde el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo; durante este periodo se intentaron buscar mecanismos que mejoraran el desempeño de las instituciones electorales con finalidades diversas; desde una mayor democracia, hasta una reducción a los montos destinados a las campañas políticas vía erario público. Sin duda alguna, la reforma electoral pasó a formar

³ Peters B. Guy *La política de la burocracia*. Estudio introductorio. México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp. 7-87

parte de la agenda de reformas que nunca se culminó o que simplemente, quedó incompleta; incluso, al grado de pensarse que generó resultados negativos (mayor injerencia de grupos de presión, menor credibilidad etc.).

El Instituto Federal Electoral es una de las instituciones más jóvenes dentro de nuestro país. La intención de reformar y reestructurar desde su autonomía ha sido con la finalidad de borrar esos resabios que durante mucho tiempo lo imposibilitó en el cumplimiento de sus principios. Pese a los muchos intentos por realizar una reforma electoral, en materia legal todavía es posible encontrar ciertos vacíos que requieren de más profundas y hasta nuevas modificaciones para volver a este instituto un organismo más veraz y más independiente de ciertos grupos de presión (clase política).

Algunas de las críticas más serias que se han realizado al sistema electoral han sido las siguientes; en primer lugar, se encuentra que los recursos destinados a los diferentes partidos políticos son asignados de una manera extremadamente desigual; aunado a ello, encontramos que los montos son estratosféricos y la mayoría de estos provienen del erario fiscal (cerca del 90% provienen del mismo, mientras que solo un 10% proviene de la iniciativa privada). Otrora, durante los procesos electorales, las campañas electorales tienen una duración de hasta 3 meses tanto a nivel Federal como municipal (desde la época del porfiriato, se implantó una duración de las campañas políticas de 3 meses debido a las grandes distancias que tenían que ser recorridas para el proselitismo); dentro de este proceso, los partidos políticos monopolizan los espacios publicitarios vía televisión y radio. Sobre una misma línea de propuestas dentro de la reforma electoral encontramos por último la existencia de una excesiva cantidad de diputados proporcionales y de legisladores en general (esto obstaculiza la aprobación, creación o rechazo de leyes).

Con las características antes mencionadas sobre el sistema electoral en México es posible ahora hacernos a la tarea de explicar de manera más nítida como funciona la matriz tridimensional antes expuesta.

Retomando los primeros parámetros de la matriz tridimensional propuesta encontramos en primer lugar: la claridad de los fines. Sabemos que sobre la claridad de los fines encontramos 2 parámetros fundamentales: dentro de la celda "A" se ubican aquellas condiciones en que los fines son claros y precisos; ahora bien, cabe preguntarlos en este contexto si en nuestro ejemplo las metas son claras o no (en el caso de que esto no fuera así,

se produciría un desplazamiento hacia la celda “B”). Sabemos que la reforma al sistema electoral ha surgido ante la necesidad de establecer soluciones un tanto inmediatas que tengan como finalidad hacer más eficiente dicha organización, ello implicaría metas como; minimizar gastos, generar certidumbre, consolidar la democracia, evitar conductas partidistas etc. En este sentido, la propuesta sobre la reforma electoral tiene fines y metas claras o si se quiere, estables. Por este motivo, es posible ubicar la reforma electoral dentro de la celda “A”.

Sobre la claridad de los medios encontramos lo siguiente; estos no se encuentran plenamente identificados o son inseguros e incluso pueden ser insuficientes (los medios pueden ser diversos; reducir los montos vía erario público y ampliar la participación de apoyo privado). En este punto puede darse una gran polémica ya que como es sabido, en México ha existido participación privada que han generado fraudes como “Pemexgate” o “amigos de Fox”; disminuir el número de legisladores, reducir las campañas políticas a 2 meses a nivel Federal, regular la publicidad directamente por el gobierno o de manera privada (¿ello no podría incrementar también los gastos?), incluir mayor participación ciudadana en las decisiones, mayor tolerancia política etc. Debido a estas razones, los medios pueden ser insuficientes o no muy precisos. Estos elementos llevan a un desplazamiento hacia la celda o la zona “B” (medios imprecisos e insuficientes).

El tercer elemento de la matriz tridimensional hace referencia al grado de heterogeneidad con que cuentan los participantes (Celda “B” cuando los tomadores de decisión tienen los mismos recursos en cuanto a: información, tiempo, nivel educativo, experiencia. En el caso contrario, se produce un desplazamiento hacia la celda “A”). Sobre este punto, es posible saber que las personas involucradas en la aceptación o el rechazo de la reforma electoral son exclusivamente el poder ejecutivo (presidente) y el poder legislativo (diputados); por tal motivo el grado de conocimiento sobre esta reforma es de carácter “homogeneo” por ello, se produce un desplazamiento a la celda “B”.

Los efectos producidos por las características antes mencionadas; nos llevan ahora a ubicarnos hacia la celda número cuatro; es aquí donde encontramos que la racionalidad se encuentra limitada por el marco regulatorio existente (Constitución, Ley electoral etc.); ello obliga a los participantes a actuar en base a las reglas preescritas dentro del sistema legal y sobre todo a establecer con precisión entre todos los partidos cuales son los mejores medios

con los que pueden disponer y cual de todas las metas deberá de tener prioridad (ajuste partidario mutuo).

Como ha sido posible observar, el ejemplo antes mencionado sobre la reforma al sistema electoral, se fue desplazando hacia celdas subsecuentes en la medida en que se fueron diversificando las características de metas, medios y heterogeneidad. El resultado final fue un modelo que implica una racionalidad limitada en base a un ajuste partidario mutuo. Este modelo de toma de decisión tuvo las siguientes características: número reducido de tomadores de decisiones, estructura formalizada en los niveles altos, gran cantidad de recursos (legisladores y poder ejecutivo) y toma de decisiones maximizadoras (todas estas características ubicadas en el modelo racional creado por Weber); aunado a estas características encontramos: poco o algo de capacidad para influir en dichas decisiones, resultados a mediano plazo, y cambio de la realidad (modelo de racionalidad limitada creado por Simon) y por último; decisiones acordadas grupalmente, llevadas a cabo por sí mismos u otros actores con cierta capacidad de negociación e influencia (modelo de Lindblom).

Por motivos de claridad, el ejemplo antes mencionado se ilustrará mediante una matriz bidimensional (creada también por el mismo autor) debido a la dificultad de percibir los desplazamientos hacia celdas subsecuentes dentro de una matriz tridimensional. De este manera, el modelo quedaría estructurado de la siguiente manera:

MATRIZ BIDIMENSIONAL (MODELO DE PEINETA) SOBRE UNA POLÍTICA DE REFORMA ELECTORAL

A				B			
A		B		A		B	
1	2	3	4	5	6	7	8
RACIONALIDAD	RACIONALIDAD LIMITADA	RACIONALIDAD LIMITADA	RACIONALIDAD LIMITADA	AJUSTE PARTIDARIO MUTUO	AJUSTE PARTIDARIO MUTUO	AJUSTE PARTIDARIO MUTUO	BOTE DE BASURA
			AJUSTE PARTIDARIO MUTUO	RACIONALIDAD LIMITADA			

FUENTE: CREACION PROPIA

Resumiendo, podemos concluir que cada política que se pretenda aplicar, empleará diferentes mecanismos y diferentes actores en la elaboración de las mismas. Este modelo intenta dar cabida, a entender como se toman o pueden tomar decisiones en el ámbito político, aunque en cierta medida esto depende también de otros factores como la cultura política de un país, la situación geográfica o las mismas costumbres; de ello se desprende que el proceso de toma de decisiones variará en cada país dependiendo de las características del mismo.

LA TOMA DE DECISIONES

Como se mencionó anteriormente, el proceso que implica entender la manera en que dentro del sistema político se toma una decisión, involucra todo una serie de mecanismos que relacionan a diversos actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno; todos ellos determinados por la ideología, las costumbres, el marco legal y la capacidad de políticos y demás servidores públicos para solucionar problemas o situaciones que se reflejen en el funcionamiento de las instituciones y en el comportamiento de una economía.

Regularmente, los procesos de toma de decisión se realizan en la legislatura que viene a ser el lugar donde los representantes de los estados, realizan consensos que permiten construir leyes y normas que orientarán e indicarán el cauce por el cual un país se conducirá. Sin embargo, en muchos casos las carreras “no legislativas” que llevaron algunos de los legisladores dificultan en gran medida la capacidad de los mismos para entender, modificar o crear una ley (poca especialización), si a esto aunamos que existen además ciertas fricciones entre la clase política y otros agentes que pese a que no tienen poder legal para influir en la elaboración de políticas, inciden de manera importante en los procesos de decisión de un país, se podría argumentar que el proceso de elaboración de políticas y por ende, de tomar una decisión, es un procedimiento muy complejo que depende no solo de la capacidad y el grado de especialización de los políticos, sino también de la *fortaleza institucional*, la identificación de las metas organizacionales con las agencias burocráticas y con otros actores que presionan sobre dichos procesos.

La interdependencia entre todos los actores que influyen al aplicar o tomar una decisión en el ámbito político permitió identificar a Guy B. Peters algunos problemas que tienen los ejecutivos políticos dentro de sus propios departamentos:⁴

- Falta de capacidades para entender las políticas que deben implantarse
- Insuficiencia de tiempo por parte de los Ejecutivos políticos.
- Incapacidad numérica para imponer metas políticas externas a una estructura burocrática
- Sumisión de burócratas ante los fines y metas de los programas partidistas (falta de neutralidad dentro de políticas públicas como resultado de intereses particulares)

Los problemas antes mencionados, caracterizan la forma en la que muchas veces las metas organizacionales quedan al margen de la capacidad de los ejecutivos políticos para llevar a cabo los fines que se persiguen dentro del gobierno, con ello se reafirmaría el comportamiento racional de los burócratas dentro de las agencias gubernamentales (modelo de Niskanen). No obstante, a pesar de que algunas agencias burocráticas compiten por recursos (presupuesto) y tratan de incidir en la elaboración de políticas para maximizar su utilidad; este proceso se da únicamente en la medida en que existen demasiadas presiones o cuando los intereses de ellos mismos dentro de las agencias gubernamentales (y las metas organizacionales) se ven amenazadas. Además de este punto, la influencia que tienen los burócratas en los procesos de toma de decisión no son directos, y no existen plenamente poderes discrecionales como menciona Niskanen.

Este punto, puede ser resumido de la siguiente forma:

Es posible que en el proceso presupuestario, los burócratas aparezcan como satisfactores, antes que como maximizadores, intentando garantizar la supervivencia de la organización antes que el dominio de un campo de la política⁵.

⁴ Peters, B. Guy. *La política de la burocracia*. Cap. I. op. Cit. pp. 87-123

⁵ Ibidem.

POLÍTICA ADMINISTRATIVA INTERNA Y EXTERNA

Otro de los elementos cruciales que nos puede permitir comprender más a fondo los procesos de toma de decisión (elaboración de políticas) radica en la relación que guardan los administradores (burócratas de alta jerarquía) y la clase política. Durante mucho tiempo, se ha tratado de separar del campo político a la administración pública y con ello deslindar funciones o responsabilidades que muchas veces dependen de los administradores y no tanto de los políticos. Como resultado de esta interacción entre los políticos y los administradores, se ha dado lugar a una "política administrativa" interna (formal e informal) y externa (formal e informal) que es el resultado de dichas interacciones y que además ha mostrado la forma en que los procesos de toma de decisión en la política son asignados sobre una relación de múltiples actores que inciden de manera formal e informal. La injerencia que tienen los administradores sobre la política es un fenómeno complejo pero no por ello inexplicable que permite clarificarnos la forma en como el diseño de medidas políticas están estructuradas sobre una base que no es exclusiva de la clase política.

Los administradores han ocupado durante mucho tiempo un papel fundamental en la política (por lo menos en la elaboración de políticas de carácter organizativo) sin responder de forma directa por los efectos que se generan. Esto ha originado una "política administrativa" que incide en algunos mecanismos de carácter técnico dentro de las agencias burocráticas y sobre todo en el presupuesto, gasto y financiamiento de las instituciones gubernamentales (política externa formal). Al existir ciertas capacidades técnicas en materia organizativa por parte de los administradores (mayor conocimiento que los políticos sobre los procedimientos y mecanismos dentro de las agencias gubernamentales), se ha logrado consolidar a los administradores en un nivel similar al de la clase política. Es de esta manera que la "política administrativa" externa y de carácter formal ha legitimado la participación de los administradores para poder incidir en la elaboración de políticas públicas.

En otro contexto, encontramos a la política administrativa interna- informal donde los grupos de presión y los administradores juegan un papel primordial en la elaboración de políticas públicas y en su relación con los burócratas.

CLASE Y CULTURA POLÍTICA

El desempeño de la clase política dentro de las instituciones y sus repercusiones en el ámbito social vienen a reflejar el tipo de valores y conductas sociales que están sustentadas en las normas institucionales de carácter formal e informal con las que cuenta toda sociedad. Como en todos los demás países, en México existe también una estructura de normas y patrones culturales que muestran la forma en que los individuos y el gobierno se conducen para cumplir con las metas organizacionales de las que cada uno de ellos forman parte. La cultura política viene a ser de esta manera, el resultado de todo este conjunto de orientaciones que una vez establecidas y aceptadas por la sociedad vendrán a formar parte de la estructura institucional y política en nuestro país. Aunado a este tipo de cultura, encontramos también otro tipo de culturas (social y administrativa)⁶ que de igual manera influyen en el comportamiento de los individuos que trabajan dentro de las organizaciones formales y sobre la manera en que se conducen dichas organizaciones en la administración pública. Los tres tipos de cultura influyen de forma decisiva dentro de las siguientes relaciones: políticos-burócratas, burócratas-sociedad y las gerencias-autoridades impersonales.

Guy Peters por su parte distingue 2 tipos de ideología: la ideología blanda que consiste básicamente en un conjunto de ideas favorecidas o apoyadas por la burocracia, mientras que por otro lado, la ideología dura se refiere a la manera en que los burócratas conservan las políticas actuales aunque estos no estén de acuerdo con ellas.

Ahora bien, la forma en que se conduce la clase política dentro de las instituciones estará determinada en gran medida por la forma en que se realizan los procesos de selección de personal de los mismos y la forma en que se contratan a los administradores públicos en general.

⁶ Véase B. Guy Peters en *La política de la burocracia*. Cap. II. op. Cit. pp. 124-180

MECANISMOS DE CONTRATACION DE PERSONAL: FORMAS DE CONTRATACION Y TIPOS DE EMPLEADOS.

El proceso de contratación de personal en el sector público, viene a jugar un papel de suma importancia para la comprensión de las formas en que una agencia va a desempeñar su papel en la solución de un problema, ofrecer un servicio y actuar de forma eficiente y eficaz dentro de la misma. Para comenzar a realizar un análisis sobre la manera en que se realiza el proceso de contratación de empleados, resulta necesario hacer alusión sobre algunos puntos importantes. En primer lugar, es necesario recalcar que los empleos que existen dentro del gobierno tienen características diferentes a las que existen en las empresas privadas, esto genera una demanda de trabajo diferente entre ambos sectores y permite mantener una idea sobre el comportamiento de los empleados en ambos sectores.

La característica principal que podemos encontrar del sector público en relación al sector privado radica en el fenómeno denominado "aversión al riesgo", que indica la capacidad que tiene un individuo en responder ante situaciones más inciertas en un futuro. En el caso del sector público, existe una mayor estabilidad y duración del trabajo por parte de las personas que laboran en dicho sector; esto se debe a que su trabajo no depende de indicadores como: eficiencia, eficacia, calidad y sobre todo, generación de utilidades como en el caso del sector privado (por lo menos de manera más tangible que en el sector privado). Esto permite entender que muchas personas que tienen una aversión al riesgo muy elevada se sienten más motivados en buscar trabajo en este sector⁷.

Un segundo punto que resulta importante mencionar, radica en la manera en que el sector público se encuentra limitado en mejorar el salario de sus trabajadores para hacer más atractivo este sector y con ello contratar personal más especializado y profesional para el mejor desempeño de sus funciones. Esta situación, se debe básicamente a la imposibilidad que tiene dicho sector para competir por la fuerza laboral con el sector privado (si ocurriera este proceso, se generaría un desplazamiento altamente significativo de mano de obra del sector privado al público y se generaría con ello una competencia entre ambos sectores por la mano de obra).

⁷ Esta idea fue retomada de Guy B. Peters en *La Política de la Burocracia*. Capítulo II Op. Cit. pp 124-180

Otro elemento importante sobre esto último, es la limitación con la que cuenta el sector público para ofrecer mejores remuneraciones. Se ha argumentado, que en los países de tercer mundo (incluido por supuesto México), los empleos gubernamentales de los niveles menores se encuentran mejor pagados que los del sector privado. En el sector público, además de que los salarios en los estratos inferiores son mayores, estos pueden presionar de manera más efectiva (huelgas, sindicatos) para mejoras en su lugar de trabajo⁸. Debido a esta característica, para el caso de México y en general en estos países, el mejor lugar para trabajar es el sector público; si a esto aunamos que en nuestro país este sector ocupa una proporción muy elevada en el total de la fuerza de trabajo, podemos entender la presión que tiene el gobierno sobre el pago de salarios, y la calidad que existe en los servicios por parte de las agencias gubernamentales como resultado de una sobreburocratización de dicho sector.

En otro contexto, a medida que los niveles de jerarquía en los puestos en el sector público van incrementándose, se va haciendo necesario un nivel superior de educación aunque con un menor salario (comparado con el sector privado), este problema donde el sector público requiere una contratación más especializada o técnica de personas dispuestas a recibir un salario menor es uno de los grandes obstáculos que se presentan en dicho sector.

LA CONTRATACION DE EMPLEADOS

Guy Peters, identifica además de lo antes mencionado, algunos mecanismos de contratación de personal dentro del sector público y hace referencia de sus características, ventajas y desventajas que cada uno de estos tienen.

En primer lugar se puede encontrar al sistema de **contratación de personal centralizado** que es practicado en países como E.U., Francia, Bélgica Italia y en países de Tercer Mundo. Este proceso de contratación de personal, es explicado por este autor de la siguiente manera:⁹

Consiste en que una agencia de línea notifique a la organización de personal de un puesto vacante, posteriormente se realiza un proceso de selección mediante un examen y finalmente se envía a una agencia que busque al empleado dentro de una lista de 3 o más

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem

nombres para la selección. Esta puede hacerse por entrevistas personales o simplemente escogiendo a la persona que tenga la mayor calificación en el examen o por cualquier otro criterio racional o irracional

Este procedimiento competitivo selecciona a personal sobre la base de sus capacidades y méritos; además es de carácter centralizado debido a que no se considera a ningún agente externo para la selección de dicho personal.

Desventajas

Independientemente de que este proceso puede ser considerado como eficiente, se puede dar el caso de que existan mecanismos de evasión a los sistemas de méritos (profesionales que no presentan dichos exámenes) y que pueden generar elites administrativas.

El **reclutamiento de agencia individual**, es otro procedimiento en el cual no existe ninguna organización central de personal, lo que permite que cada agencia contrate su propio personal mediante un anuncio abierto sobre la recepción de solicitudes y bajo calificaciones mínimas.

Desventajas

Este mecanismo de selección puede generar criterios elitistas donde los partidos políticos pueden dar empleo a sus simpatizantes.

Para el caso de México, es posible encontrar algunos elementos interesantes sobre las personas que han sido contratadas en el sector público. En nuestro país, la contratación ha sido en su mayoría de "generalistas", entendiendo a estos como personas que no tienen grados de especialización o técnicos sobre un tema en particular. El tomar una decisión sobre contratar personal generalista o especializado posee algunas ventajas y desventajas. Las ventajas pueden ser que los generalistas pueden ocupar un campo de actuación mucho más amplio que los especialistas o técnicos. Por otro lado, una persona generalista en un área que requiera un conocimiento amplio y profesional sobre un caso específico, limita al Sector público en su desempeño (desempeña un papel menos eficiente que un especialista).¹⁰

Un último punto interesante que hace referencia al tipo de personas que son contratadas en el sector público se refiere a la representatividad ciudadana. Reconocer la

¹⁰ Ibidem.

necesidad de que la administración pública se encuentre caracterizada por servidores públicos que representen a la sociedad en su conjunto es un elemento fundamental para poder contar con una mayor sinergia entre la sociedad y los servidores públicos. Sin embargo, Guy Peters argumenta que en el caso de México, los servidores públicos son de origen medio; ello genera un proceso excluyente en el proceso de contratación y selección de personal dentro de este. En países como en Estados Unidos $\frac{1}{4}$ parte de los servidores públicos son de origen obrero lo que nos obliga a pensar que en México la clase baja tiene poca representatividad en dicho sector.

Una vez analizados los puntos anteriores sobre los mecanismos y tipos de personas que son contratados en el sector público, resulta pertinente ahora hablar sobre los criterios que se utilizan en los procesos de toma de decisión que existen, los grupos que inciden en dichos procesos, y sus repercusiones en la rendición de cuentas (accountability).

LA INTERACCION ENTRE LA CLASE POLÍTICA, BUROCRACIA Y OTROS GRUPOS EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISION

Resulta normal para cualquier persona común tomar sus decisiones sobre algún aspecto relevante dentro de su vida (que comer, que estudiar, hacia donde viajar, o que comprar). Todos nosotros diariamente tomamos decisiones en muchos aspectos de acuerdo a nuestras expectativas, nuestros intereses y a la necesidad de proceder a actuar de una forma u otra; es así como llegamos a un fin específico, y sobre nuestra decisión, dependerá en cierta medida la facilidad o dificultad para llegar a nuestra meta. Cuando tomamos alguna decisión, la idea siempre será encontrar la mejor alternativa (medio) para conseguir con ello nuestro objetivo deseado (fin). No obstante, algunas veces pensamos que tal vez el camino tomado (medio) nos llevó quizás hacia otro punto o hacia algún lugar al cual no queríamos llegar. Si hacemos una introspección, seguramente llegaremos a encontrar cual fue el problema sobre la alternativa tomada, pero siempre en base a los resultados que tuvimos sobre esta decisión (rendición de cuentas con nosotros mismos). De esta manera, resulta más fácil entender cuando un individuo o nosotros mismos tomamos una decisión, que ante la dificultad que se nos presenta poder entender el proceso de tomar una decisión que represente los intereses de una sociedad o un país. Es cierto que en algunos casos los fines perseguidos por los representantes de la sociedad (clase política: Ejecutivo y

legisladores) pueden coincidir en los fines que se persiguen, pero esto no depende solamente de ellos, existen además otros grupos que no son representantes formalizados de los intereses y que inciden sobre la manera en la cual se toma una decisión en varios niveles de la política y del gobierno (algunas decisiones son de carácter institucional o normativo, mientras que otras son de carácter directamente técnico o administrativo), si a ello aunamos que los medios pueden ser los temas más polémicos para instrumentar una toma de decisión cuando son muchos los participantes que intervienen en dicho proceso; se concluirá que este problema radica en la pluralidad de elementos tales como: la cultura, ideología, el partido en el poder, las costumbres, el impacto que genera la influencia de los administradores (al grado de crear una cultura de política administrativa) y el papel que juega la burocracia con respecto a la interacción de otros grupos y sus ventajas (de quienes también ya se habló brevemente). Por esta razón, el siguiente apartado intentará profundizar el análisis sobre las repercusiones que estas interacciones producen en la toma de decisión y además se estudiará el impacto que generan los grupos de presión (corporativismo, redes y comunidades, consultas grupos, burócratas etc.) en los procesos de toma de decisión.

Existe en algunos países, la posibilidad de que estos grupos de presión intervengan en los procesos de toma de decisión para conducir las políticas públicas. Este proceso es conocido como legitimación o formalización de grupos de presión. A pesar de que no todos los grupos de presión pueden intervenir en la política pública (de manera formal), la mayoría de estos juegan un papel decisivo e incluso en algunos países (México) la mayoría de políticas públicas se hacen sobre la base de estos grupos y de otros grupos de presión de carácter más legítimo¹¹ Algunos de estos grupos son los siguientes:¹²

El Corporativismo

El corporativismo puede ser definido como “un arreglo caracterizado por un número limitado de grupos singulares, obligatorios, no competitivos, jerárquicamente, ordenados y funcionalmente diferenciados que reciben una licencia virtual para representar su área de competencia particular”.¹³ Las organizaciones corporativas juegan un papel significativo en los mecanismos de decisión en los procesos de toma de decisión, En este contexto, podemos decir que existen los siguientes tipos de corporativismo: El cooperativismo Estatal

¹¹ Vease Peters, B. Guy Cap V. op. Cit. pp. 297-341

¹² Ibidem

¹³ Ibidem

que en México se refleja mediante los sindicatos (CTM) y dentro del cual el Estado es el actor principal que maneja a estos grupos. Durante mucho tiempo, este grupo de presión fue excluido de las políticas públicas y su función consistía en el mantenimiento de orden de los grupos sindicalizados para evitar el caos y el surgimiento de huelgas incontrolables. La exclusión de muchas personas dentro de estas organizaciones (CTM) originó en México un mayor grado de control político y una pauperización de aquellas personas que no se encontraban sindicalizadas.

Redes y Comunidades

Las redes y comunidades son organizaciones que agrupan individuos y que interactúan con otros grupos para incidir en las políticas públicas a través de coaliciones con organizaciones burocráticas o con mismas legislaturas.

Consultas requeridas y ejecución

Este mecanismo de grupo de presión hace alusión a organizaciones externas que puede tomar decisiones en las políticas públicas de un país (FMI, BM etc.)

Grupos Institucionales

Los grupos institucionales son aquellas instituciones sociales o políticas (iglesia, Ejército, burocracia) que a raíz de la búsqueda de beneficios particulares pueden presionar a la clase política dentro de los procesos de toma de decisión (en México la iglesia y algunas organizaciones tienen un gran peso debido a las costumbres de algunas localidades).

Todos los grupos de presión mencionados anteriormente, tienen la característica de formar parte de una estructura formal y legítima en la injerencia dentro de las políticas públicas de un gobierno; esto viene a romper la idea de que las políticas son tomadas y decididas únicamente por los políticos, ya que: *las decisiones cruciales sobre la política económica se toman rara vez en los partidos o en el parlamento (Congreso): el área central es la mesa de negociaciones donde las autoridades gubernamentales se reúnen directamente con líderes sindicales, representantes de agricultores etc. Estas rondas de negociación anuales han llegado a significar más que las elecciones formales para la vida de los ciudadanos comunes y corrientes. En estos procesos de interacción intensa, los conceptos parlamentarios de voto por miembro y de la regla de la mayoría tiene poco*

*sentido. Las decisiones no se toman contando cabezas, sino mediante consideraciones complejas de las ventajas a corto plazo de diversas líneas de transacción*¹⁴

Además de estos grupos de presión, existen otros tipos que a diferencia de los antes mencionados son de carácter informal y que sin embargo, también inciden en la decisión de políticas públicas.

Estos grupos son los siguientes:

Relaciones de Clientela

Una relación de clientela es aquella que representa un interés particular de un grupo de individuos que pueden convertirse en la representación natural de un sector o una política específica con la ayuda de una oficina administrativa. De esta forma, las agencias gubernamentales administrativas dependen de estos grupos para lograr tener información y apoyo político; esta política de relación de clientela se ve fuertemente influenciada por la economía y la burocracia; sobre todo en aquellas agencias gubernamentales que están más fragmentadas. Además de esto, pueden existir otras relaciones como los grupos de interés institucional.

Relaciones de parentela

Este mecanismo de relación muestra el nepotismo o los estrechos lazos fraternales entre algunos grupos de presión y algún partido político dominante. Esta se encuentra además caracterizada principalmente por medio de un mayor apego hacia algún partido político y no tanto hacia una identificación de fines y objetivos. Este tipo de mecanismo de presión incide también en la elaboración de políticas e incluso, el efecto que se puede producir es la facilidad de estos para convertirse en candidatos para puestos públicos. Otros efectos abarcan desde la imposición de un control sobre la sociedad (relaciones de parentela en varios sectores) hasta la ocupación de varios puestos burocráticos.

Guy Peters, menciona además, que las relaciones de parentela pueden llegar a controlar no solo los productos de la burocracia (control burocrático) sino que también pueden funcionar como mecanismo de control de poder.

Grupos ilegítimos

Los grupos de presión de carácter ilegítimo no son contemplados la mayoría de las veces en los procesos de políticas públicas, por lo que utilizan métodos más heterodoxos

¹⁴ Ibidem

para hacerse presentes en los procesos de toma de decisión. En este contexto, podemos encontrar a las manifestaciones, protestas, mecanismos violentos y en general todos aquellos movimientos sociales que reflejan la marginación de individuos que se organizan y que muchas veces han intentado utilizar mecanismos legítimos pero con malos resultados.

La mayoría de estos movimientos sociales, hacen referencia a grupos minoritarios con problemas raciales o étnicos (en México observamos al EZLN) y que al triunfar en sus peticiones los resultados son redistributivos o de inclusión (Ley Indígena).

La burocracia

La burocracia como grupo de presión de carácter ilegítimo (y en algunos casos legítimo) es quizás, uno de los grupos que ejercen un mayor grado de presión sobre los procesos de toma de decisión (por lo menos de carácter técnico o presupuestal) y que tiene ciertas ventajas sobre otros grupos de presión mencionados anteriormente.

En primer lugar, la burocracia como grupo de presión puede ejercer movilizaciones de sus grupos partidarios cuando se reclaman fondos a la autonomía de sus políticas (ciudadanos, interacción con otros grupos de presión externos, partidos políticos etc.); estos grupos tienen la ventaja de contar con mayor información sobre las necesidades de los ciudadanos, además de tener una mayor flexibilidad dentro de sus sistemas de técnicas y procesos que las mismas legislaturas. Estos grupos tienen también la ventaja de no ser contemplados o relacionadas directamente con un partido político específico, por lo que no afrontan este tipo de presiones (partidistas) y se mantienen durante periodos mas prolongados en las agencias burocráticas que los políticos en el poder. Ahora bien, se ha hablado mucho sobre la competencia existente entre las agencias burocráticas por el presupuesto; en este contexto, los burócratas generan un doble efecto sobre la política y el gobierno: en primer lugar se puede producir un incremento del gasto público como resultado de la ampliación de nuevos programas y políticas al presionar a los grupos que se encuentran en el poder, ello con la idea de generar mayores beneficios a los electores y asegurar su permanencia en el poder. Otrora, los burócratas pueden generar una obstaculización sobre las relaciones intergubernamentales a raíz de una competencia por el presupuesto.

Debido a que las organizaciones públicas tienen la "obligación" de rendir cuentas a los ciudadanos; se puede generar que los burócratas se defiendan mediante su apego a las leyes y procedimientos obstruyendo los fines del servicio que prestan.

La toma de decisiones en el ámbito político-económico debería corresponder a la clase política (policy makers) directamente, pero como se ha podido observar, existe una gran interacción e influencia entre otros grupos que determinan el carácter de la política pública que va a aplicarse.

Una vez mencionados los grupos que inciden en el proceso de toma de decisiones, resulta necesario ahora conocer la estructura que presenta la clase política y su ubicación dentro del proceso de toma de decisiones en nuestro país. A continuación se analizará cuál es la estructura y cuál es el verdadero papel que estas desempeñan dentro de la elaboración de metas, la incidencia que esta clase tiene en la elaboración de normas y la forma en que esta se encuentra organizada.

EL PROCESO ELECTORAL

El proceso electoral es un mecanismo institucional que puede permitir a cualquier ciudadano formar parte de un partido político y por este medio llegar al poder. En este contexto, los votantes van a tomar sus decisiones durante el periodo electoral con base a sus expectativas sobre los partidos políticos que compiten por un puesto dentro del gobierno.

Para el caso de México, el régimen político se encuentra caracterizado por un sistema de partidos que permitirá integrar la estructura del gobierno el cual conducirá el cauce del país.

De esta manera, el sistema de partidos se consolida en nuestro país con la finalidad de cumplir con los siguientes objetivos:¹⁵

1. La articulación de los variados intereses sociales
2. Movilización de grupos masivos de votantes
3. Educación política e ideológica a los ciudadanos
4. Comunicación entre la ciudadanía y los gobernantes y;
5. La realización de las ambiciones políticas de las camarillas y los grupos de interés.

¹⁵ Blum Valenzuela, Roberto. *¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*. Cap.VI. México, Porrúa CIDAC. 1996. pp. 71-100

El sistema electoral, establece de esta manera todos aquellos lineamientos y organizaciones que consolidarán la estructura política nacional sobre las bases ideológicas del partido que ocupe el poder. Sin embargo, pese a que desde 1929 se consolidó en México como único mecanismo el proceso electoral para poder elegir a nuestros representantes; este proceso tardó mucho en tomar forma debido las constantes fricciones que existían entre las diferentes facciones que se disputaban el poder.

Como se verá más adelante, en el caso de nuestro país, el régimen de gobierno que existió durante casi 7 décadas se caracterizó por la forma de gobierno de carácter “presidencialista” entendiéndose este como aquel en el cual *solo un individuo llega a asumir la función ejecutiva del gobierno en cada periodo.....y que en la mayoría de las veces solo se presentaba al proceso electoral después de haber negociado apoyos de los diferentes grupos políticos relevantes para asegurarse la mayoría simple de los votos emitidos.*¹⁶

La participación electoral en México ha ido en constante deterioro a raíz de la debilidad institucional con que cuentan los procesos electorales. Uno de los elementos que ha caracterizado a nuestro país dentro de estos procesos ha sido la indiferencia y apatía por parte de los ciudadanos a los procesos políticos como resultado de un régimen autoritario y pocas (o nunca) veces creíble.

Aquellos países (México) en los cuales existen elecciones libres y competitivas antes de la creación de instituciones básicas como Estado moderno (Estado de derecho, instituciones de sociedad civil y rendición de cuentas por parte de funcionarios públicos), se pueden generar 3 vertientes diferentes; una consolidación como democracia plena, un repudio a las instituciones democráticas y por ende un retroceso a un régimen autoritario y una persistencia de democracias incompletas.¹⁷

Pese a que el voto debiera ser concebido como el principal mecanismo institucional para que los ciudadanos exijan, defiendan y expresen sus intereses dentro de las políticas públicas, existe en México una fuerte percepción de que las elecciones mayoritariamente no son libres ni limpias; ello ha generado una búsqueda de otros mecanismos de participación

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Buendía Jorge y Somuano Fernanda *La participación electoral en la elección presidencias del 2000 en México*. En Revista “Política y Gobierno” Volumen X Número 2 México. Segundo semestre de 2003 CIDE pp. 289-323

e incluso una “alienación” a los partidos políticos reflejado en apatía y desconfianza a la política y a los asuntos públicos nacionales.

Otro de los resultados de esta “frustración, descontento y aversión” a la política ha sido la utilización cada vez más frecuente de medios más directos de acción para hacerse valer de la “justicia” en vista de un gobierno percibido como un nido de accchantes y ambiciosos que olvidan la función que debe tener la representación de los intereses de la sociedad. Por este motivo, la sociedad y aquellos grupos excluidos del desarrollo económicos recurren a mecanismos tales como: marchas, violencia, huelgas, toma de carreteras etc. Si bien es cierto que uno de los elementos mas importantes dentro de las instituciones políticas se relaciona con las expectativas esperadas por cada individuo respecto a un partido político, el sistema electoral no ha sido un mecanismo confiable para la ciudadanía; de esta manera, las instituciones del proceso electoral han sido consideradas por la ciudadanía como instituciones falaces e ineficaces que generan desconfianza pese a muchos esfuerzos por promover el voto haciéndolo ver como “un derecho” y a la vez como una “obligación” social en México (spots publicitarios, combate a la corrupción, etc.).

De esta manera, existen factores que determinan fuertemente la participación dentro de los procesos electorales en México; una es la manera en cómo se percibe la democracia y el sistema electoral, y por otro lado la eficacia política.

La participación política no electoral

El modo en que es percibido el gobierno en México (y en todos aquellos países en que existe un proceso de transición electoral), ha traído como consecuencia modos de participación no electorales dentro de los sistemas y procesos de selección; estos mecanismos que en casos frecuentes son empleados a través del uso de la violencia pueden ser vistos como desafíos a las instituciones y a todos aquellos procesos establecidos los cuales alteran el orden público y acrecientan el nerviosismo y la incertidumbre violando los deberes y obligaciones no solo de los ciudadanos, sino también del Estado (estado de derecho). La existencia de redes y estructuras organizacionales pueden adoptar posturas políticas e influir de forma decisiva en los resultados políticos mediante manejo de información y presiones de opiniones y preferencias a los ciudadanos. Es así, como los

grupos (sindicatos, grupos religiosos, deportivos, cívicos) pueden movilizar a miembros de su organización para juzgar la validez de su participación en los procesos electorales¹⁸

Estos sistemas de redes estructurados por grupos de índole política o social en general son considerados en México como un acicate para la participación política electoral; es decir, los ciudadanos tienen mayor participación en estos procesos si existen organizaciones o grupos que influyen dentro de la política que se encuentran muchas veces fuera del alcance del control por parte de la clase política. Estas formas de movilización directa van desde la solicitud de votos a las casas, hasta solicitudes de correo, televisión e intercambios clientelares.

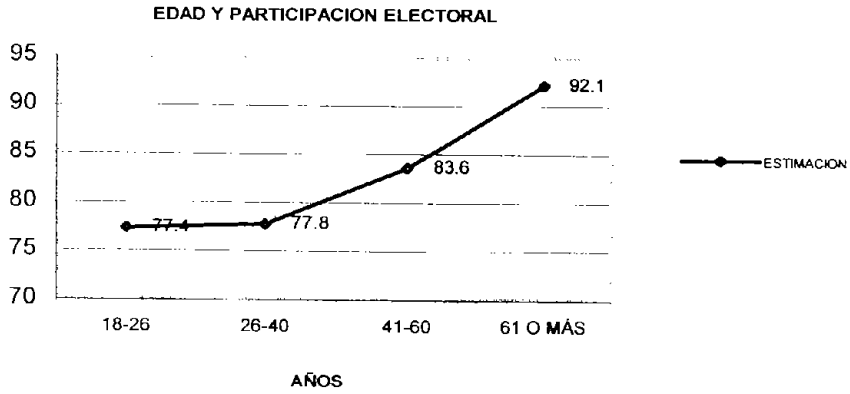
Recursos

Un elemento clave de los procesos electorales se refiere a los recursos con los que cuenta cada ciudadano para participar en la selección de representantes políticos. En este sentido, los recursos hacen alusión a elementos como: conocimiento, riqueza y tiempo ocupado por los ciudadanos para participar en los procesos democráticos y que dependen mucho de la cantidad que los ciudadanos tengan para participar (ante una mayor cantidad de tiempo y dinero de los ciudadanos, la participación en los procesos electorales aumenta)¹⁹.

Sin embargo, existen otros elementos que pueden influir en la posibilidad de que exista una mayor participación en las elecciones; estos elementos dependen de valores culturales (nivel de educación), edad (un fuerte porcentaje de personas que votan en México son de edad avanzada), estado civil (en la medida en que los individuos se casan asumen responsabilidades mayores; pagar impuestos, trabajar, obtener servicios sociales etc.) y el mismo desempeño democrático (capacidad de respuesta de los políticos frente a las necesidades que demanda la sociedad).

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.



EVOLUCION DE LAS OPINIONES SOBRE LA LIMPIEZA Y LIBERTAD DE LAS ELECCIONES MEXICANAS, 1993-2002



FUENTE BGC, ULISES BELTRAN Y ASOCIADOS. ENCUESTAS TELEFÓNICAS.

LA PARTICIPACION ELECTORAL Y EL VOTO RETROSPECTIVO EN MEXICO

Una de las conclusiones posiblemente mas evidentes en lo que respecta al proceso electoral se refiere a que en México, la ciudadanía ha perdido su fe en el voto como mecanismo de representación de intereses sociales y por ende en su influencia dentro de la política gubernamental.

Un dato interesante que se ha podido observar últimamente se refleja en la forma dentro de la cual la participación no electoral está inversamente relacionada con la participación electoral. Tanto la participación no electoral convencional (firmar una queja en contra del gobierno, participar en la organización de una queja en contra del gobierno y participar en manifestaciones en contra del gobierno) como la participación no electoral no convencional (bloqueos de calles, invasión de tierras, ocupación de edificios) forman parte cotidiana del actuar por parte de la ciudadanía en México; sin embargo, la modalidad que en los últimos años ha tomado mas fuerza ha sido mediante el abstencionismo a los procesos electorales.

La participación de la ciudadanía dentro de la actividad política, obliga a las personas casi irremediamente a formar parte de algún grupo partidista para poder ser tomado en cuenta dentro del diseño de las políticas públicas (siempre y cuando el partido al que se pertenece llega al poder); no obstante, si analizamos más a fondo este problema podremos encontrar que este mecanismo de movilización para incentivar a la ciudadanía a votar, también cuenta con serias deficiencias; una de ellas es la manera en que los partidos políticos movilizan en mayor medida a aquellos grupos que ya tienen cierta disposición a participar en los procesos electorales; dicho de otro modo, los partidos políticos buscan instrumentos de persuadir la importancia que significa votar (obviamente por el partido que representan) a través de regalos, calendarios, eventos o correos, pero lo hacen enfocados a personas con mayor nivel de sofisticación política²⁰ y que por ende tienen mayor disposición de votar. La pretensión por parte de los partidos políticos para lograr conseguir votos de las personas con un mayor nivel de sofisticación es un tanto discutible si tomamos en cuenta que estos son más difíciles de convencer y de aceptar propaganda partidaria. El

²⁰ La sofisticación política se entiende como el grado de conocimiento que tienen las personas en materia política; esta información influye en la participación de las personas a votar. Regularmente el nivel de sofisticación está determinado por el nivel cultural y educativo de las personas (una persona con mayores estudios cuenta con una mayor sofisticación política)

resultado de este proceso de movilización es ambiguo; por un lado, el PRI (quien durante la campaña del 2000 fue el partido con mayor movilización de esta índole) no obtuvo los efectos esperados al emplear mecanismos de visita y de regalos de campaña: de hecho, las personas que recibieron regalos votaron 9% menos de los que no lo recibieron. Sin duda alguna, el proceso electoral no puede ser considerado eficaz si partimos de que las percepciones que se guardan sobre la clase política y el gobierno no cumplen con las expectativas que guarda la sociedad sobre sus intereses.

CUADRO I: DETERMINACION DEL GRUPO OBJETIVO POR NIVELES DE SOFISTICACION POLÍTICA

	Mas bajo						Mas alto
	0	1	2	3	4	5	6
Recibieron visitas	19.4	27.7	27.2	32	38.9	43.8	52.7
Recibieron cartas	29.5	37	39.9	47	54.4	64.6	66.8
Recibieron regalos	6.3	11.7	12.3	15	21.9	22.3	19.2

FUENTE: REVISTA POLÍTICA Y GOBIERNO. NUMERO ESPECIAL VOL. X NUM 2 2DO SEMESTRE DE 2003

CUADRO II: DETERMINACION DEL GRUPO OBJETIVO POR NIVEL DE INGRESO FAMILIAR.

	0-1 Salarios mínimos	1-3 Salarios mínimos	3-7 Salarios mínimos	7 o más salarios mínimos
Recibieron visitas	25.4	30.2	35.3	4.4
Recibieron cartas	36.2	40.4	51	58.9
Recibieron regalos	8.8	15.2	15.6	15.5

FUENTE: REVISTA POLÍTICA Y GOBIERNO. NUMERO ESPECIAL VOL. X NUM 2 2DO SEMESTRE DE 2003.

El voto retrospectivo

El voto retrospectivo es un nuevo modelo que rompe con la visión clásica del viejo modelo de la escuela racionalista de la elección social. Como se mencionó en el primer capítulo, este modelo supone que los individuos actúan de manera consistente sobre las alternativas que se les presentan (ordenamiento completo, reflexivo y transitivo). No obstante, la posibilidad de contar con información completa y partiendo de todos aquellos supuestos en que se sustenta los modelos racionalistas (mencionados en el primer capítulo),

modificarían la manera de percibir la realidad por parte de los votantes y con ello se generaría incertidumbre sobre la percepción y el impacto de las políticas públicas del gobierno así como de las campañas políticas de los partidos e incluso sobre el propio bienestar del votante²¹.

Como es sabido, en México, durante muchas décadas, el poder estuvo en manos de un solo partido y este partido cambio muchas veces sus orientaciones políticas; en este contexto, las políticas públicas fueron modificadas gradualmente, ello reflejó una actitud inconstante, lo que no es congruente con el diseño del modelo racional de la teoría de la elección pública (argumenta que el comportamiento es consistente). La diversidad de elementos que influyen en los procesos electorales en México se entrelazan en tiempos y momentos en que la situación actual, anterior y futura se cruzan para percibir una realidad menos confusa sobre tomar una decisión de algún partido político.

Según algunos autores que han analizado el proceso electoral retrospectivo en México han diagnosticado que los votantes pueden contar con una aversión al riesgo elevada, esto implicaría una tendencia a votar por el partido que detenta el poder ante la incertidumbre del futuro que pueda afectar su situación (aunque el partido gobernante haya generado pocos resultados en el desempeño público) actual; por otro lado, los votantes con una aversión al riesgo menor están mas dispuestos a votar por partidos de oposición ante un desempeño precario por parte del partido gobernante²². Ante la incertidumbre que presentaban los partidos de oposición en México (recientemente los partidos de oposición han llegado al poder), el Partido oficial en México (PRI) se fue beneficiado desde el momento en que los votantes tomaban una decisión sobre el partido que iba a representar sus intereses. La idea central de dichos autores sobre este punto se concluye argumentando que la aversión al riesgo y la certidumbre forman parte sustancial de los procesos electorales en cualquier país; con ello el voto retrospectivo puede ser entendido de la siguiente forma:²³

²¹ Beltrán, Ulises. *El voto retrospectivo en la elección presidencial de 2000 en México*. En Revista "Política y Gobierno". Volumen X Número 2 México, segundo semestre de 2003 CIDE pp. 325-358.

²² Esta idea fue tomada de Morgenstern y Zechmeister por Beltrán, Ulises de: *El voto retrospectivo en la elección presidencial de 2000 en México*. op. Ci. pp. 325-358

²³ Ibidem.

un voto retrospectivo propone que los votantes deciden premiar o castigar al partido gobernante dependiendo del modo como evalúan el efecto de las políticas del gobierno en la situación general del país (sociotrópico) y en su bienestar personal. Esta idea...supone que la única o principal señal relevante para los ciudadanos en su elección electoral son sólo los resultados de las políticas públicas y no los instrumentos de políticas específicas que utiliza el gobierno o proponen los partidos de oposición en las campañas. Otrora, La decisión electoral de un votante en contra del partido en el gobierno es también un voto en desacuerdo con sus políticas públicas, decisión en la que prefieren, de hecho, las ofertas de su oposición. En este sentido, el voto retrospectivo de un votante racional es también una decisión prospectiva. Para decidir, al menor costo posible, entre las opciones que se le presentan, un votante tiene que comparar entre: a) funciones de utilidad futuras hipotéticas (las ofertas de los contendientes en las campañas) o b) una función de utilidad presente (el desempeño del partido en el gobierno) y unas hipotéticas (las ofertas de oposición). La segunda opción se basa en un uso directo de hechos concretos y, por tanto, es mas racional para un votante basar su decisión en eventos presentes que en eventos futuros (consistencia en el tiempo). Un modelo de voto retrospectivo de manera implícita toma en cuenta igualmente evaluaciones retrospectivas y las prospectivas.

Sin duda alguna, dentro del proceso electoral podemos encontrar ciertos elementos que distan mucho de los axiomas en que se sustenta el modelo racional ante los procesos de toma de decisión dentro del mercado político; ello puede ser reflejado mediante el análisis de Duverger quien intentó explicar las supuestas tendencias por parte de los electores que participan de manera racional dentro de las elecciones durante del proceso electoral.

Como lo explica Duverger, en países donde predomina el modelo de "mayoría relativa" el voto estratégico (retrospectivo) dificulta el predominio de un partido en el poder; incluso existe una tendencia al bipartidismo; ello se debe a que de acuerdo con las características principales del voto estratégico, este mecanismo es empleado en la medida en que el partido por el cual un ciudadano votará tiene posibilidades reales de derrotar al partido dominante.

Para el caso de México, es posible identificar 3 tipos de electorados que poseen las siguientes características:²⁴

- a) Electores radicales de oposición: este tipo de electorado utilizan el llamado voto estratégico en contra del partido dominante (PRI) a través de un ordenamiento preferencial dentro de una dimensión de competencia partidista prosistema-antisistema
- b) Electorados de oposición ideológicos: son ciudadanos que ordenan a sus preferencias según la dimensión izquierda-derecha y los cuales no estarían dispuestos a dejar sus diferencias ideológicas a un lado; al grado de votar estratégicamente por el partido dominante (PRI).
- c) Electores de oposición rígidos: este tipo de electores votarán únicamente por el partido de su primera preferencia independientemente de su viabilidad (son los electores “duros” de cada partido que en ningún momento realizarían el llamado voto estratégico).

Resultaría evidente entender con lo antes mencionado, que la mayoría de electores de oposición tienen una tendencia a votar por el partido dominante en tercera opción y por ende, si llegaran a emplear el denominado “voto estratégico” lo harían en contra del PRI. No obstante de ello, según los tipos de electorado que existen en nuestro país, se puede observar que los grupos de oposición regularmente no están dispuestos a votar por un partido distinto al suyo ya que sus ordenamientos de preferencia entre los 3 partidos mas importantes en nuestro país es de carácter débil (se presentan fricciones en el modelo duvergeniano para el caso de México).

Retomando el modelo de Duverger, la representación proporcional facilita la permanencia de los partidos dominantes en el poder por 2 razones:²⁵

1ero. Las reglas de representación proporcional actúan como un desincentivo en la búsqueda de coaliciones electorales para derrotar al partido dominante; ello es debido a que los partidos que se encuentran dentro de la oposición pueden sobrevivir sin la necesidad de contar con una mayoría relativa del voto y;

²⁴ Magaloni Kenpel, Beatriz. *Lecturas sobre el cambio político en México* Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernández, Benito (comps). *Dominio de partido y dilemas duvergerianos en las elecciones presidenciales de 1994 en México*. México, CIDE. Fondo de Cultura Económica. 2002 pp. 229

²⁵ Ibidem

2do. En la medida en que las reglas de representación proporcional tiendan a generar un mayor número de partidos, los votantes de oposición enfrentan una dificultad para saber con cual de los partidos de oposición se puede llegar a representar sus intereses. De esta manera, Duverger concluye que la mayoría relativa crea incentivos para la consolidación de un sistema de 2 partidos y que por otro lado, eleva los costos del predominio de uno solo. El sistema de mayoría relativa tiene como resultado 2 efectos: el primero es psicológico debido a que los electores juzgarán a un candidato en base a sus posibilidades reales de ganar, ergo votarán por aquel partido(s) con mayor(es) oportunidades de ganar para finalmente utilizar el voto como estratégico. Otrora, se produce un efecto mecánico²⁶ que vendrá a influir dentro del voto estratégico debido en gran medida a que los partidos grandes siempre obtendrán votos superiores a los que normalmente obtendrían.

Por otro lado, los partidos más chicos se ven obligados a obtener un gran porcentaje del voto nacional únicamente a través de la formación de coaliciones con la finalidad de ganar una pluralidad de votos y así asegurar su permanencia.

Concluyendo con esta idea, el voto estratégico puede tener un efecto significativo siempre y cuando el partido dominante no ocupe la segunda posición en la escala de preferencias dentro de los electores.

En México, el voto estratégico puede fortalecer a uno de los partidos de oposición si los electores que prefieren a cualquier partido de dicha oposición (PRD y antes el PAN) estuvieran dispuestos a votar por aquél con mayores probabilidades de ganar y así evitar que su última opción (el partido dominante antes PRI) sea el ganador; ello resulta posible si existen las siguientes características:²⁷

- a) que el elector que favorece a algún partido prefiera en segunda opción a otro partido que no sea el dominante
- b) este proceso se dará en la medida en que el votante tenga ordenamientos de preferencia estrictos entre los 2 contendientes que van al frente.

²⁶ El efecto de mecanicidad consiste en la manera en que se producen o son generados incentivos dentro de los partidos mas pequeños para formar coaliciones electorales que permitan competir seriamente en una contienda regida por una mayoría relativa.

²⁷ En este sentido, se puede argumentar que un elector puede reconocer que su primera elección tiene pocas posibilidades de ganar, pero si es indiferente a los partidos con mayores posibilidades de ganar, puede optar por desperdiciar su voto (Caso del PRD)

Algunas nociones sobre la multidimensionalidad del voto en México

Si bien es cierto que la teoría duvergeriana predice que el voto estratégico se da bajo estricta independencia sobre el condorset²⁸ sea el ganador o el perdedor, también es cierto que el voto en México es multidimensional²⁹ entendido esto como la utilización del voto estratégico para debilitar o fortalecer al partido que detenta el poder. Dicha característica del voto estratégico se debe a que muchos electores de oposición no son necesariamente estratégicos; por ello, tales electores no estarían dispuestos a votar por un partido que no sea su favorito aún cuando este no tenga posibilidad alguna de ganar.

Sabemos en este sentido, que existen votantes radicales de oposición (votan estratégicamente contra el PRI si su segunda opción tiene probabilidades reales de ganar), electores ideológicos de oposición (Votan según la dimensión izquierda-derecha con el PRI al centro) y electores de oposición o de preferencias débiles (quienes eligen estratégicamente de la misma manera siempre); ello genera los siguientes resultados:³⁰

- a) Cuanto mayor sea el porcentaje de electores radicales de oposición, la posibilidad de votar en contra del PRI es muy alta
- b) Del primer efecto se desprende que este fenómeno se reforzará si existe un número poco significativo de electores rígidos de oposición;
- c) Si los electores rígidos de oposición son demasiados, la probabilidad de que existan coaliciones de fuerzas opositoras para derrotar al partido dominante (antes PRI) disminuye
- d) El efecto anterior se refuerza cuando existe un mayor número de electores rígidos de oposición
- c) Los primeros 2 efectos tienden a debilitar al partido dominante (antes el PRI); otrora, los 2 últimos efectos lo refuerzan

²⁸ El término condorset puede ser explicado de la siguiente manera: "suponiendo que cada partido tiene cerca del 30% de apoyo electoral, el partido que se encuentre ubicado como segunda opción en la escala de preferencia será considerado el triunfador posible", no obstante, este caso es solamente aplicable en comparaciones binarias (solo 2 partidos a la vez)

²⁹ El fenómeno de "multidimensionalidad" en México implica que las preferencias electorales se encuentran circunscritas por una multiplicidad de maneras de utilizar el voto estratégico por los diversos electores (estratégicos, radicales e ideológicos) existentes. En este sentido se dificulta medir la tendencia sobre la cual el voto estratégico puede beneficiar o perjudicar a un partido

³⁰ Magaloni Kenpel, Beatriz. *Lecturas sobre el cambio político en México*. Dominio de partido y dilemas duvergerianos en las elecciones presidenciales de 1994 en México. Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernández, Benito (comps). México, CIDE Fondo de Cultura Económica 2002 pp. 229

- f) Si el porcentaje de electores radicales e ideológicos de oposición en la población es prácticamente el mismo; se puede dar el caso de que el voto estratégico se de sea a favor, sea en contra del PRI e incluso que exista una tendencia a reducirse el número de partidos a dos.

DISTRIBUCIÓN DE "TIPOS DE VOTANTES" BASADA EN ORDENAMIENTOS INDIVIDUALES DE PREFERENCIA

Tipos de elector	Partido de oposición ordenado			PRI ordenado en primer lugar	
	PAN (%)	PRD (%)	PAN+PRD (%)	Tipo de Elector del PRI	(%)
De oposición	24	38	31	Tendencia hacia la izquierda (PRD ordenado en segundo lugar)	14
Radical (Dimensión prosistema-anti sistema)	43	12.5	27	Tendencia hacia la derecha (PAN ordenado en segundo lugar)	52
Ideológico (Dimensión izquierda-derecha)	33	49	41	Rígido (Elector directo)	34
Rígido (Elector directo)					
Total	100	100	100		100

FUENTE: MAGALONI KENPEL, BEATRIZ

LA RENDICION DE CUENTAS.

Al transparentar y vigilar el sistema electoral y la administración pública solo queda por evaluar el desempeño de los políticos y los burócratas a través de la “rendición de cuentas”. Este mecanismo de supervisión puede ser concebido como un instrumento que busca mejorar la eficiencia y efectividad de los políticos y los burócratas dentro de las instituciones públicas.

La rendición de cuentas según los autores Dwivedi y Jabbra puede ser vista desde 5 perspectivas:³¹ organizacional administrativa (la rendición de cuentas puede ser ordenada en forma jerárquica), legal (se refiere a las acciones del dominio público que se establece dentro de los procesos legislativos y/o judiciales), la política (se refiere al poder de las autoridades políticas dentro de sus funciones), la profesional (analiza la rendición de cuentas en base a los estándares profesionales; su cumplimiento y evaluación) y la moral (analiza la rendición de cuentas basada en las normas sociales del comportamiento).

Además de estas 5 perspectivas de rendición de cuentas, existen a su vez 4 categorías de las mismas:

- a) Burocrática: caracterizada por un alto control interno que se encarga de supervisar las reglas de operación e intenta minimizar los problemas de agente-principal y analiza el grado de eficiencia en materia legal
- b) Legal: que se encarga de vigilar y monitorear a través de fuentes externas el marco legal basado en los acuerdos contractuales entre los controles externos y los miembros internos de la organización
- c) Profesional: caracterizado por un bajo nivel de vigilancia desde una fuente de control interno
- d) Política: que cuenta con un bajo nivel de vigilancia interno desde una fuente de control externo.

³¹ Ávila Ramírez Ángel. *Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional.* En Revista “Análisis de la Información política” (AIP) Servicio de información para usuarios de alto nivel. No 35 México, Editorial SYDISA. Enero 2003. pp. 1-28

Independientemente de cual sea el mecanismo que se identifique para hacer mas eficiente la rendición de cuentas, lo cierto es que esta, además de “deber ser” un “sentimiento de obligación personal” (lo cual sería idóneo) ello no basta; se hace necesario por ello, emplear mecanismos externos (mecanismos de premios y castigos) dentro del campo legal para incentivar y reprender la conducta de los funcionarios públicos.

Uno de los problemas fundamentales que presenta la rendición de cuentas, radica en que existe personal administrativo que cuenta con una especialización técnica sobre algunos temas ante los cuales los legisladores al rendirles cuentas, carecen de capacidad para su comprensión. Otro problema sobre la rendición de cuentas es la manera en que los burócratas se encuentran fuera del alcance de la supervisión de sus superiores; lo que los lleva a conducirse de manera arbitraria; en el caso contrario, los burócratas pueden comportarse de manera excesivamente rígida ante el apego a la ley.³²

En México, existen serias dificultades sobre el manejo y/o apego a la ley que refleje los resultados de las políticas públicas y su impacto en la sociedad. Así, la estructura y orientación de mecanismos de control interno o externo en el gobierno y en las dependencias gubernamentales ha sido un tema que ha tomado vital importancia y que sin embargo, no ha podido ser solucionado. Hablar de una rendición de cuentas en nuestro país, es hablar de la creación de estructuras institucionales formales e informales que permitan generar una “cultura de resultados” que vayan más allá del informe de gobierno y que reflejen en efecto, cuales han sido los verdaderos resultados de la aplicación de políticas públicas y de los procesos administrativos en las dependencias gubernamentales.

Algunos obstáculos existentes sobre la rendición de cuentas en México pueden plasmarse de la siguiente manera:

- El congreso de la Unión examina y opina sobre el PND y solo puede hacer observaciones durante su ejecución, sin embargo ello no le permite obligar al ejecutivo de cumplir con los términos del plan
- La evaluación en los avances del cumplimiento del plan y sus resultados corresponden a la subsecretaría de egresos y excluye a la antes Secodam de esa función
- No existen mecanismos para que la población participe en actividades de evaluación ni sanción alguna para la autoridad en caso de que no lleven consultas permanentes

³² Peters B. Guy. *La política de la burocracia*. Cap. VIII. op Cit. pp.445-507

De esta manera, la estructura institucional de rendición de cuentas en México es muy débil (por no decir inexistente) debido a la incapacidad de exigir u opinar de manera interna o externa sobre los resultados de las políticas aplicadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Ávila Ramírez, Angel *Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional* En Revista "Análisis de la Información política (AIP) Servicio de información para usuarios de alto nivel". No 35 México, Editorial SYDISA. Enero 2003. pp. 1-28
- Blum Valenzuela, Roberto. *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*. El pacto político de 1929. Cap. II pp. 19-28, Crisis económica y política: la erosión institucional. Cap. IV pp. 43-52, La única salida de la crisis: fortalecer las instituciones formales. Cap. VI pp. 71-100, Conclusiones. Cap. VII, México, pp. 101-111. Porrúa CIDAC. 1996.
- Cuadrado Roura, Juan. *Introducción a la política económica*. La interdependencia entre política y economía: un análisis desde la perspectiva de la política económica. Cap. III. pp. 59-98, .La elaboración de la política económica. Cap. IV pp. 99-131. México, McGRAW-HILL. 1995.
- Magaloni Kenpel, Beatriz. *Lecturas sobre el cambio político en México*. Dominio de partido y dilemas duvergerianos en las elecciones presidenciales de 1994 en México. Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernández, Benito (comps). México, CIDE Fondo de Cultura Económica. 2002 pp. 229
- Mendez, José Luis *La política de la burocracia* Estudio introductorio. Peters, B.Guy. México, F.C.E. 1999. pp.7-61
- Peters B. Guy *La política de la burocracia*. Persistencia, crecimiento y cambio del gobierno en la administración. Cap. I. pp. 87-123, La cultura política y la administración pública. Cap. II pp. 124-180, La política y la administración pública. Cap. V. pp. 297-341, La política de responsabilidad administrativa. Cap. VIII. pp. 445-507. México, F.C.E. 1999.

CAPÍTULO IV

EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL COMO PROPUESTA PARA LIMITAR EL COMPORTAMIENTO RACIONAL Y EGOISTA DE LA BUROCRACIA Y LA CLASE POLÍTICA EN MÉXICO

¿Qué hará el Gobierno que ve agitarse bajo su mano a la sociedad mal administrada? Inhábil para gobernarla, intentará castigarla. El gobierno no ha sabido realizar sus funciones, emplear sus fuerzas. Entonces pedirá que otros poderes cumplan una tarea que no es suya, le presten su fuerza para un uso al cual no está destinada. Y como el poder judicial se halla vinculado a la sociedad mucho más íntimamente que cualquier otro, como todo desemboca o puede desembocar en juicios, tal poder tendrá que salir de su esfera legítima para ejercerse en aquella en que el gobierno no ha podido bastarse a sí mismo. En todos aquellos lugares en que la política ha sido falsa, incapaz y mala, se ha requerido a la justicia para que actuara en su lugar, para que se comportara según los motivos procedentes de la esfera del Gobierno y no de sus leyes, para que se abandonara finalmente su sublime sede y descendiera hasta la palestra de los partidos. ¿En qué se convertiría el despotismo, si no gobernara absolutamente a la sociedad, si solo tolerara alguna resistencia? ¿A dónde iría a parar, si no hiciera tolerar su política a los tribunales y no los tomara como instrumentos? Si no reina en todas partes, no estará seguro en parte alguna. Es por naturaleza tan débil, que el menor ataque lo hace peligrar. La presencia del más pequeño derecho lo perturba y amenaza.

“Yo acuso” (Para nacer he nacido)

Pablo Neruda

La Teoría de la Elección Pública, ha sido hasta ahora, el punto de partida, en el cual se ha sustentado la presente investigación para analizar y en algunos casos “describir” cual ha sido el impacto que ha tenido el comportamiento “racional y egoista” de la clase política y la burocracia dentro de los procesos electorales, la rendición de cuentas y la toma de decisiones en el gobierno de nuestro país. Hasta ahora, ha sido posible construir una idea sobre la dificultad que implica tomar decisiones en el ámbito político y en algunos casos quizás, ha sido posible establecer ciertas similitudes de lo que la Teoría de la Elección Pública argumenta en relación a algunos acontecimientos comunes en

la vida política de México. En el transcurso del presente trabajo, también ha sido posible observar la existencia de múltiples factores que pueden influir de manera directa e indirecta en estos procesos; mismos que difícilmente pueden ser separados del objeto de estudio (gobierno) debido en mucho, a que la mayoría de estos elementos se circunscriben en patrones de conducta consuetudinarios, valores, tradiciones, reglas y leyes que modifican la conducta del ser humano y que además, afectan o inciden en el cauce de dichos procesos. Es así, como en este último capítulo aparece la necesidad ubicar todos estos patrones de conducta que ya "no" solamente pueden ser entendidos exclusivamente a través de la racionalidad y el egoísmo de los hombres, sino que también todas esas costumbres, tradiciones, reglas y leyes aparecen e inciden de manera decisiva en la elaboración y aplicación de las políticas, y que por ello tiene suma relevancia que resulta imposible ignorar. De esta manera, surge el llamado "Neoinstitucionalismo" dentro de la presente investigación; La aparición del Neoinstitucionalismo en este último capítulo es justificado porque esta corriente en sus múltiples vertientes (económico, político y sociológico) han modificado la visión sobre la "racionalidad ilimitada" y además ha logrado mostrar que las "instituciones" (leyes, costumbres etc.) juegan un papel de vital importancia para limitar la racionalidad que ante los ojos de la Elección Pública, es inevitable, y que por lo cual resulta necesario la contracción del Estado. Como se mencionó anteriormente, la presente investigación es de carácter analítico y descriptivo, pero es además también de carácter propositivo: si bien es cierto que la Elección Pública sirvió como elemento clave para conocer cual ha sido el comportamiento de la clase política y la burocracia en las instituciones del gobierno, también es cierto que esta escuela posee serias deficiencias para explicar al gobierno y sobre todo justificar la eliminación del Estado dentro de la participación económica como resultado de dichas fallas. El aspecto propositivo de la presente investigación aparece en este capítulo mostrando la manera en que las instituciones tienen un fuerte impacto en la economía de un país; y no solo eso, también argumentando algunas deficiencias con las que cuenta la teoría de la Elección Pública, mismos que como se ha observado en capítulos anteriores, imposibilitan la comprensión sobre como actúa o se comporta el gobierno en nuestro país.

La pretensión de fortalecer las instituciones viene a aparecer no como una idea que surgió del vacío, mas bien es una corriente que ha sido retomada en los últimos años

(Douglas North) para mejorar el desempeño económico en la producción y el intercambio mediante las instituciones del gobierno y de algunas que se encuentran fuera del mismo. En este sentido, concebir nuevamente el papel del Estado en una función más clara y agregando algunos elementos significativos (complementarios si se quiere ver así) del modelo neoclásico, nos permitirá comprender que es de vital importancia contar con instituciones eficientes (en una terminología de Guy B. Peters) para definir el rumbo de un país y en este caso, el de México.

Es de esta manera que, hablar del fortalecimiento institucional, hace obligatorio referirse del Neoinstitucionalismo en cualquiera de sus vertientes. Solo así resultará posible comprender a que nos referimos con fortalecer las instituciones y mejorar el desempeño de estas. La primera parte de este capítulo hace referencia a la corriente neoinstitucionalista (la Nueva Vía) postulando sus supuestos básicos y realizando un análisis comparativo con la corriente neoclásica; posteriormente serán expuestos algunos elementos claves que constituyen a la corriente neoinstitucionalista (Marco legal, Derechos de propiedad, Costos de transacción, Contratos, información) y por último, se hablará de algunas propuestas que se han hecho como mecanismos que puedan permitir consolidar el papel de las instituciones para el mejor desempeño económico. Sobre esta última parte resulta importante recalcar que la presente investigación, expone diferentes alternativas que proponen 2 autores para fortalecer a las instituciones: ambas corrientes son antagónicas y cada una de ellas pretende promover una reestructuración del Estado haciendo hincapié en la burocracia y en la clase política. Por un lado encontramos a la vertiente del investigador Guy B. Peters quien propone de una manera menos agresiva el fortalecimiento institucional a través de mecanismos tales como: la publicidad, la disciplina interna, el servicio profesional de carrera, la plena separación de poderes, la transparencia etc. mientras por otro lado, Michael Barzelay, advierte como única salida de la crisis del Estado una reforma estructural y la redefinición funcional completa de la burocracia que afecta seriamente el desempeño del sector público. La exposición de estos dos vertientes pretende clarificar y justificar la necesidad de fortalecer las instituciones mediante cualquiera de las propuestas sin que catalogue alguna de ellas como la mejor (mi intención no es establecer alguna respuesta única al fortalecimiento institucional, si adoptara alguna alternativa sobre cualquiera de

estas dos vías, el objetivo de mi investigación se perdería entre los medios y se olvidaría de los fines que se persiguen: el fortalecimiento institucional).

EL NEOINSTITUCIONALISMO: LA "TERCERA VÍA" PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO ECONÓMICO Y MEJORAR NUESTRO GOBIERNO

A diferencia de la corriente neoclásica, para el Neoinstitucionalismo, el análisis que se debe hacerse al papel y a las funciones que tiene el Estado, es positivo y no normativo; como se pudo observar en el capítulo I, la corriente neoclásica se sustenta en supuestos que desaprueban el intervencionismo estatal en la actividad económica, limitando la función de este únicamente como un agente que vigila y hace cumplir los acuerdos que se establecen entre los agentes involucrados en un proceso de intercambio. La racionalidad, (como generadora de eficiencia en el sentido paretiano), la información completa, la inexistencia de externalidades y sobre todo; la consideración de una estructura institucional como variable exógena (no incide de manera significativa en variables reales: producción, inversión, empleo etc.) impiden entender cual es el verdadero carácter que tiene el Estado y cuales son los efectos que su intervención produce. Por ello, resulta pertinente establecer el papel y la importancia que implica definir y establecer instituciones tales como: el marco legal, los derechos de propiedad, los contratos etc., para comprender como esta corriente asigna un papel fundamental a estas instituciones que habían sido olvidadas y que sin embargo permiten mejorar el desempeño y el funcionamiento económico.

Una de las críticas mas polemizadas que se han realizado en el transcurso del tiempo con respecto a la participación del Estado, han sido las llamadas fallas de gobierno; de estas se justifica la minimización del mismo para dejar que sea el mercado el que se encargue de conducir la actividad humana dentro de los procesos económicos (intercambios, estabilidad de precios, producción, etc); sin embargo, ninguna de estas críticas ha mostrado los elementos suficientes para desarticular el aparato estatal, o por lo menos para hacer que este no intervenga en la provisión de algunos bienes o en la actividad económica en general. Para el Neoinstitucionalismo, las fallas del gobierno pueden ser consideradas como problemas y no como condiciones que la mayoría de las veces pueden corregirse. Con ello se logra más que proponer la contracción gradual del Estado (Visión Neoclásica), dar una reasignación al papel del Estado (a través de sus instituciones) para minimizar los múltiples

conflictos sociales que se producen como resultado de un imposible acuerdo voluntario entre los agentes económicos; para incentivar la productividad mediante los derechos de propiedad, contratos, consolidando y protegiendo la organización y el marco legal para reducir la incertidumbre y fomentar los procesos de intercambio y la estabilidad económica que garantice una más equitativa redistribución del ingreso (que no es el único objetivo de esta escuela). En este contexto, la escuela del Neoinstitucionalismo, concibe al Estado como un agente endógeno (incide en variables reales) que fija, vigila, hace cumplir e incentiva los procesos de intercambio entre los agentes económicos; además esta nueva visión va más allá de la eficiente asignación de recursos. Pero, ¿cómo puede ser posible que el Estado cumpla con todas estas funciones y con ello mejorar el desempeño económico de un país?. Los mecanismos de los cuales se vale el Estado para vigilar y hacer cumplir estas metas de carácter colectivo son las instituciones; estas vienen a delimitar el marco de acción de los individuos y permite facilitar los procesos de intercambio minimizando la racionalidad y generando mayor certidumbre entre los agentes. De esta manera, el Neoinstitucionalismo se enfoca al comportamiento y la estructura del Estado mediante sus instituciones. Estas últimas pueden ser caracterizadas por los siguientes puntos:¹

- Las instituciones son aquellas estructuras que moldean, restringen y condicionan los procesos de intercambio estas constituyen:
- Las restricciones institucionales, que determinan los procesos de intercambio. El marco jurídico se encuentra constituido por las siguientes instituciones: Los derechos de propiedad y los contratos
- La eficacia para aplicar las instituciones está determinado por la capacidad que tenga el gobierno de hacer cumplir las instituciones (carácter coercitivo: enforcement)
- Las instituciones, las restricciones y el poder coercitivo determinan el comportamiento de los individuos
- La limitación de la actitud racional y egoísta de los individuos (mediante las instituciones) permite establecer operaciones económicas y sociales que conducen a

¹ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Cap. V. México, Facultad de Economía. 2000 pp.315-388

realizar acciones colectivas, y con ello participar en la elección social, la negociación colectiva y el cambio institucional;

- La eficiencia y eficacia de las instituciones determina el nivel de costos de transacción (la calidad y capacidad de las instituciones debe incentivar y minimizar los costos de transacción)
- La información juega un papel preponderante en la eficiencia de las organizaciones (algunas veces es necesario obtener información mediante acciones colectivas)
- Dentro de las organizaciones existen relaciones de agente – principal que tienen que fortalecerse mediante estructuras de incentivos y vigilancia de contratos (instituciones)
- Las organizaciones generan sus propias reglas de operación (mecanismos de gobernación) que permiten tomar decisiones ante políticas públicas por el gobierno.

De esta forma, resulta necesario entender que las instituciones forman parte crucial en las actividades económicas (desde la producción hasta los procesos de intercambio) y que es necesario contar con instituciones sólidas para conducir de manera eficaz y eficiente el desarrollo de nuestro país. Además de lo antes mencionado, el Neoinstitucionalismo resume la necesidad de contar con instituciones debido a los siguientes elementos:²

- A) Las instituciones no son originadas por una decisión individual, sino que estas surgen justamente como una respuesta para resolver conflictos o controversias entre individuos o grupos;
- B) Las instituciones pueden surgir dentro de un contexto individual. sin embargo, solo pueden prevalecer en grupos sociales relativamente pequeños
- C) Los individuos demandan voluntariamente las instituciones, pero son diseñadas y operadas por el gobierno para su vigilancia y cumplimiento (tercer partido)
- D) El gobierno diseña y opera instituciones para imponerlas a los individuos que no las demandan y que pueden perjudicar o generar una pérdida de bienestar social.

Sin duda alguna, cualquiera que sea el origen del cual emana la necesidad de crear instituciones (favorecer la difusión y abaratamiento de información, vigilar y cumplir los

² Ibidem.

derechos de propiedad y contratos a bajo costo o dirimir problemas relacionados a fallas del mercado etc.). lo cierto es que estas resultan indispensables para la armonía de las relaciones que se producen dentro de una sociedad.

Podemos resumir todo lo antes mencionado argumentando que el papel de las instituciones es de vital importancia para esta escuela; de hecho, resultaría imposible imaginar que los procesos de intercambio, el respeto y resguardo a los derechos de propiedad, los contratos, y la información se pueden dar en un mutuo acuerdo y sin ninguna vigilancia.

Aseverar que los derechos de propiedad, el marco legal, los contratos y otras funciones que ocupan al Estado y a sus instituciones no inciden en el crecimiento y en el desarrollo económico sería igual de falso que pensar que los procesos de intercambio siempre son voluntarios, que no existen externalidades ni problemas de información.

TAXONOMIA DE LAS INSTITUCIONES

Las instituciones pueden ser definidas a grandes rasgos de la siguiente manera:³

Las instituciones son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, sociales y políticas entre los individuos y los grupos sociales. Las instituciones son construcciones históricas que, a lo largo de su evolución (origen, estabilización y cambio) los individuos erigen expresamente. Las instituciones en un país asumen características peculiares, de acuerdo con los rasgos estructurales dominantes de una determinada economía y sociedad, y por supuesto es importante la influencia de los valores, tradiciones culturales y religiosas: en general, de convenciones existentes”.

Resulta importante agregar que existen diferentes tipos de instituciones y que estas cumplen con funciones específicas dentro de la sociedad de acuerdo a las características que presentan las mismas.

Por un lado encontramos a las instituciones formales que son todas aquellas de carácter coercitivo, escritas a través de leyes, reglas y lineamientos que fueron creadas con la finalidad de solucionar o enfrentar problemas originados por dificultades en los procesos de intercambio (transacciones) o de coordinación, política y social. En este tipo de

³ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía, una introducción al Neoinstitucionalismo económico* Cap I. México. Fondo de Cultura Económica. 1999. pp. 55-82

instituciones, el Estado forma parte activa al vigilar que se cumplan y respeten los acuerdos mediante la coerción (incentivos o sanciones) y su dimensión abarca a todo el dominio público.

Otrora, encontramos a las instituciones informales que no son necesariamente escritas y que su cumplimiento se fundamente en acuerdos originados como resultado de la ideología, los usos y costumbres y los valores que predominan dentro de la sociedad (como característica es que su cumplimiento no es obligatorio y se fundamenta en las tradiciones y en códigos de conducta)⁴.

En otro contexto, las instituciones pueden ser clasificadas de acuerdo a su origen: sociales o estatales.⁵

Las instituciones estatales son aquellas que son impuestas externamente a los individuos de una sociedad y su cumplimiento esta vigilado por el Estado. Los segundos tipos de instituciones son aquellas que surgen de manera espontánea y que no necesitan de otro individuo para vigilar su cumplimiento (las sanciones son informales y descentralizadas).

Ergo, los arreglos institucionales, las leyes y normas (formales e informales) y un marco jurídico más delineado pueden permitir al gobierno mediante las políticas públicas, minimizar las fallas del mercado, y generar incentivos que estimulen las actividades privadas marcando con ello la necesidad de considerar a las instituciones como variables endógenas y no exógenas como pretende la corriente neoclásica.

SOBRE LAS INSTITUCIONES Y SU PAPEL EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA.

Se ha hablado mucho sobre el papel que tienen dentro de la actividad económica las instituciones; pero aún no se ha profundizado a que nos referimos explícitamente cuando se comenta que las instituciones son parte decisiva de los procesos de intercambio y del mejoramiento del desempeño económico. ¿Que elementos constituyen pues a las instituciones?: como se mencionó anteriormente las instituciones son todas aquellas reglas

⁴ Ibidem.

⁵ Roemer, Andrés. *El nuevo institucionalismo económico: herramienta de política pública* En "Revista Mercado de Valores". México. Nacional Financiera Octubre 10/99 año LIX Edición en español pp. 27-34

y normas que ayudan a minimizar los costos, facilitar los procesos de intercambio, generar certidumbre (acceso a la información), incentivar la inversión, el empleo etc.

El Neoinstitucionalismo económico representa a las instituciones mediante tres formas fundamentales: los derechos de propiedad, los contratos y el sistema legal.

Los derechos de propiedad.

El término "derechos de propiedad" hace alusión a la capacidad que tienen los agentes como un conjunto de relaciones económicas y sociales que definen la manera en que se van a utilizar los recursos, además de tratar de incentivar la tecnología, la inversión y el ahorro generando con ello 2 ventajas:⁶

- La utilización de las propiedades como activos y que permite intercambiar, producir o comerciar con dichos activos
- La valorización de los activos para cambiarlos y poder transferirlos (compra-venta) o de enajenarlos de forma parcial, total, temporal o permanentemente.

En este contexto, las instituciones como tales, son las encargadas de definir a los derechos de propiedad (no están definidos los derechos de propiedad como argumentan los neoclásicos, sino que es necesario la intervención del Estado para definirlos), hacer cumplir y mantenerlos restringiendo la conducta de los agentes económicos debido a la estipulación de los derechos de propiedad (que excluye el uso de activos a otros agentes).

Para la escuela neoclásica, los derechos de propiedad ya están dados (el intercambio es voluntario, al igual que los derechos de propiedad) por lo que no es necesaria la intervención estatal para definirlos; sin embargo, recordemos que debido a las fricciones que se presentan entre los agentes, y a los problemas de información (del cual se hablará más adelante), los acuerdos son voluntarios en casos excepcionales.

Otro elemento crucial por lo cual se hace necesaria una definición de derechos de propiedad se debe a que; a diferencia de la teoría neoclásica, existen o pueden presentarse problemas tales como: externalidades, monopolios, problemas de información y economías de escala; lo cual impide distribuir de forma correcta los costos y los beneficios a los

⁶ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Cap. VI. México. Fondo de cultura Económica. 1999. pp. 212-245

agentes económicos o a la sociedad en su conjunto (con la definición de los derechos de propiedad, el comportamiento económico de los agentes se ve modificado en los procesos de toma de decisiones).

¿De qué manera influyen los derechos de propiedad en la inversión y la tecnología?

Sabemos ya que los derechos de propiedad (su definición) no surgen como resultado de los acuerdos voluntarios, por ello se hace necesario establecerlos mediante instituciones que fomenten la inversión, el ahorro y que además se hagan cumplir y vigilar para evitar la racionalidad de los agentes. Lo antes mencionado, nos muestra el papel que representan las instituciones para mejorar el desempeño económico; pero el establecimiento de estos tipos de derechos dependerá en gran medida de las características que tenga cada sociedad y de la necesidad para estimular la inversión y el trabajo que repercutirá en el bienestar de la sociedad.

Tipos de derechos

Referente a los tipos de derechos podemos encontrar los siguientes:⁷

- La no propiedad: esta clasificación no puede ser considerada como un derecho de propiedad, pero sirve como punto de referencia para comprender a los demás tipos de derechos de propiedad. La no propiedad tiene las siguientes características:
 - a) no existe escasez, sobre los cuales se pudieran fijar los derechos
 - b) los costos de definirlos son muy elevados
- Los derechos de propiedad comunal: que son aquellos que pueden ser ejercidos por todos los miembros de la comunidad. Estos bienes tienen las siguientes características:
 - a) los costos de la acción no recaen directamente en ninguna persona
 - b) ni el Estado, ni agentes privados pueden excluir su uso
 - c) Pueden generar externalidades debido al uso depredatorio del recurso (tragedia de b. comunales)
 - d) el costo de negociación para internalizar las externalidades es muy alto (resulta complicado vigilar)
- La propiedad privada: este tipo de derecho puede excluir a otros agentes para su uso. Sus características son las siguientes:

⁷ Véase Ayala Espino, José. Cap. VI op cit. pp. 212 -245

- a) la comunidad reconoce el derecho del propietario de ejercer los mismos derechos sobre ese bien (exclusión)
- b) concentra en el propietario costos y beneficios
- c) existen externalidades mínimas
- d) el costo de negociación en los derechos de propiedad con otros agentes es mas fácil que en la propiedad comunal
- Propiedad Estatal o social. Son aquellos derechos que el Estado tiene para el uso de los fines para los que fueron creados. De esta manera el Estado puede:
 - a) excluir a cualquier persona el uso de dicha propiedad declarada estatal
 - b) existen empresas públicas
 - c) los derechos de propiedad públicos pueden generar que una decisión afecte a los contribuyentes)
 - d) no exclusividad y no rivalidad (b. públicos puros).

La definición de derechos de propiedad permitirán invertir e innovar en la medida de que se hace necesario mejorar el activo en cuestión. Un ejemplo pertinente podría ser el siguiente: la mayoría de nosotros cuando tenemos un bien que pertenece a la sociedad en su conjunto (prop. Comunal) cometemos el error de no cuidarlo debido a que no sabemos con certeza si otras personas lo cuidan de igual manera (uso depredatorio, el problema del gorrón, etc.). Por otro lado, en la medida en que se definen derechos de propiedad más específicos (derechos de propiedad privados por ejemplo) nos sentimos mas estimulados a mejorar ese bien (innovamos o invertimos por ejemplo en un carro que solo nos pertenece a nosotros). De esta manera, resulta de vital importancia definir claramente los derechos de propiedad para mejorar la estructura de los activos, evitar externalidades, monopolios, economías de escala etc.

Otro caso que vale la pena mencionar, radica en lo que se refiere a los bienes públicos. Este tipo de bienes son importantes para toda la sociedad, ya que debido a su misma naturaleza: requieren la no exclusión y la no rivalidad para evitar que agentes privados intenten mantenerlos en sus manos. De esto, resulta necesario definir también derechos de propiedad de este tipo, para que los beneficios correspondan a la sociedad en su conjunto.

Sobre la clasificación de los bienes públicos encontramos los siguientes:⁸

- Bienes públicos primarios: son aquellos que no dependen explícitamente de la fijación de los derechos de propiedad o de la capacidad de pago de los individuos, sino que dependen de la capacidad del Estado para suministrarlos (Seg. Nacional, orden público etc.)
- Bienes cuasipúblicos: este tipo de bienes son básicamente todos aquellos recursos naturales que son explotados de manera colectiva y que van más allá de que se fijen dentro de los usos y costumbres.

Como se ha podido observar, los derechos de propiedad, permiten a los agentes de manera más fácil, intercambiar los activos y fomentar la inversión, el ahorro (al minimizar costos) y la innovación tecnológica; no obstante, otra de las instituciones de vital importancia y considerada como “complementaria” de los derechos de propiedad son los contratos, mismos que se encuentran intrínsecamente relacionados a los derechos de propiedad.

El contrato

Los contratos pueden ser definidos como aquellas instituciones que determinan el tipo de derechos de propiedad que pueden ser transferidos, reflejando las ganancias y los costos de la transacción entre 2 o más agentes especificando:⁹

- a) la distribución del ingreso entre los participantes y
- b) las condiciones de uso del recurso (establece el derecho de disfrute, transferencia y destrucción de la propiedad)

Para la escuela neoclásica, la competencia sin restricciones que se produce, conduce a una asignación eficiente de recursos sin la necesidad de estipular contratos por parte del Estado (los contratos son voluntarios) y reduciendo su acción al cumplimiento y vigilancia solo de estos. Al igual que los derechos de propiedad, para la escuela neoclásica, la mayoría de contratos no son voluntarios, por lo que se hace necesaria la intervención del Estado,

⁸ Ibidem.

⁹ Ayala Espino, José. *Economía e Instituciones. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Cap. VII. México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp.246-281.

incentivando a los actores a realizar transacciones mediante la minimización de costos de transacción y maximizando con ello los beneficios obtenidos por una propiedad.

Los contratos por su parte, además de distribuir los derechos de propiedad, limitar el uso y disponibilidad de los recursos y evitar afectar a terceras personas; deben también adaptarse y ser flexibles, ello se debe a que no todos los procesos de intercambio tienen las mismas características y un contrato rígido podría generar perjuicios en contingencias no contempladas durante el establecimiento del contrato.

Al igual que los derechos de propiedad, los contratos pueden ser clasificados como formales (coercitivos, escritos, legales) e informales (consuetudinarios); estos a su vez pueden ser de carácter explícito (que los lineamientos deben de ser enunciados expresamente) e implícitos (aquellos que quedan sobreentendidos).

La mayoría de los contratos suelen ser incompletos; ello se debe a que contratos definidos en situaciones particulares, además de incurrir en costos más elevados (desincentiva a los agentes a realizar procesos de intercambio) resultaría imposible aplicar este tipo de contratos de manera general.

Finalizando esta idea, las etapas del contrato son las siguientes: su diseño (que requiere de la confianza, el autocumplimiento, y la corresponsabilidad en los costos y beneficios), vigilancia (implica sanciones de acuerdo a cláusulas preventivas), y su cumplimiento que consiste en la vigilancia de acuerdo a la estructura legal vigente.

Los contratos y los derechos de propiedad, de esta manera llegan a influir decisivamente en los procesos de intercambio y la actividad económica en general. Podemos decir que estos dos tipos de instituciones se encuentran inscritos en lo que se denomina el sistema legal; es en este, donde se hace necesario establecer tanto los contratos como los derechos de propiedad.

El sistema legal

El sistema legal implica todo aquel conjunto de normas que regulan la acción del Estado sobre las estructuras del sistema económico y las relaciones de los agentes en la economía y dentro de los procesos de intercambio de los agentes económicos¹⁰.

¹⁰ Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico*. Cap. IX México; Fondo de Cultura Económica. 1999. pp. 314-348

Una de las principales funciones que debe cumplir el sistema legal es la "institucionalización de las leyes" que emanan de la interacción entre el gobierno y los agentes económicos para generar confianza y certidumbre dentro de la protección, el resguardo de los bienes y servicios y para el cumplimiento de los contratos y acuerdos que se producen en los procesos de intercambio.

De esta manera, se vuelve sumamente necesario contar con una estructura legal que permita mejorar el desempeño económico y que tiene tanto peso como la tecnología, la disponibilidad de capital, el ahorro etc.

Así pues, las funciones del sistema legal abarcan los siguientes puntos: mantener el orden público, la conciliación de conflictos entre libertad y coerción, la regulación y desregulación y la centralización y descentralización protegiendo con ello, los arreglos institucionales para salvaguardar los derechos individuales que conducen a la cooperación y al fomento de la producción y la distribución.

Nuevamente, la escuela neoclásica niega la necesidad de establecer un sistema legal a través del Estado. Para esta escuela, el sistema legal óptimo es aquel que dentro del modelo competitivo da resultados paretianos; esta corriente postula además que el sistema legal es el resultado de una evolución natural que no necesita la intervención estatal y que minimice los costos de transacción¹¹.

Por su parte, el enfoque neoinstitucionalista argumenta que el Estado guía y selecciona la necesidad que tienen los agentes para establecer leyes; estas a su vez solo pueden ser creadas o negociadas a través del mismo (los contratos voluntarios son excepcionales); de ello se desprende que aquellos elementos que definen y orientan el sistema legal no son establecidos directamente por los agentes mediante acuerdos voluntarios, sino que además estos dependen de la ideología, el proceso político de negociación y la pugna de intereses de la sociedad.

Concluyendo con esto, se puede argumentar que existen características necesarias que determinan la estructura del sistema legal para minimizar los costos de transacción y

¹¹ Ibidem.

con ello facilitar los procesos de intercambio. Estos elementos se resumen de la siguiente manera:¹²

- La resolución de conflictos requiere de mecanismos legales y de mercado
- Los procesos de intercambio pueden ser de carácter voluntario u obligatorio; en el segundo caso se necesitan sistemas legales de carácter coercitivo para promover dichos procesos
- El sistema legal protege los arreglos institucionales y sociales que permiten realizar la producción y la distribución
- El intercambio requiere un poder judicial específico que facilite las negociaciones colectivas
- Las funciones del sistema legal van mas allá de la esfera económica (conciliar conflictos, mantenimiento del orden público etc.)

LA INFORMACIÓN

Uno de los elementos más significativos dentro del Neoinstitucionalismo económico radica en la información que existe dentro de los procesos de intercambio o transacciones. Es aquí donde se desata nuevamente una gran polémica sobre la capacidad que tienen los individuos para obtener o contar con información adecuada que permita facilitar los procesos de toma de decisión, las transacciones y sobre quien la suministra. La información que se genera o con la que se cuenta, es parte vital de los procesos de intercambio, ya que de esta dependerá la factibilidad con la que se realice dicho proceso y con ello se minimizarán en gran medida los costos de transacción.

En este contexto, las instituciones pueden ser consideradas como variables endógenas debido a que existen problemas dentro del mercado sobre la información (muy costosa o difícil de conseguir), ello dificulta las relaciones entre los agentes; por este motivo, el Estado debe ser un agente que genere la información adecuada para fomentar dichos procesos y evitar con ello actitudes oportunistas de los agentes involucrados.

De esta manera, las instituciones tienen como finalidad los siguientes elementos:¹³

¹² Ayala Espino, José. *Economía e Instituciones. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Cap. IV. México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp. 134-173.

¹³ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión a las teorías modernas del Estado*. Cap. II. México, Miguel Ángel Porrúa. 2000. pp.133-180

- Informar acerca de la transferencia de derechos de propiedad
- Información sobre el comportamiento de los mercados, su estructura, los precios, la evolución y las características de los bienes y servicios
- Información sobre diferentes tipos de contratos, certificación y garantías.

Información incompleta.

La mayoría de problemas que existen dentro del mercado y que hacen referencia a la información pueden ser divididas en 2 categorías; una de ellas es la denominada “información incompleta” que es aquella que se origina cuando los precios de mercado no reflejan toda la información que es necesaria para realizar procesos de intercambio (costos elevados o dificultad para conseguir información). De esta manera, los agentes al no contar con la suficiente información; caerán en la incertidumbre, el riesgo y la carencia de incentivos ocasionando una coordinación poco probable.

De aquí podemos desprender que el mercado es incompleto cuando no suministra todos los bienes y servicios a un precio de equilibrio o inferior del cual los individuos están dispuestos a pagar. Básicamente, la información incompleta puede generar 2 efectos sobre la manera en que los agentes se conducen:¹⁴

- Aversión al riesgo e incertidumbre. Este tipo de problemas de información se debe en cierta medida a que al no existir información completa, se genera incertidumbre y aumenta el riesgo al tomar decisiones. Como es sabido, la estabilidad y la información son elementos que generan certeza a los agentes económicos; ello les permite crear expectativas ante situaciones en un futuro, al no existir este tipo de información, se incurre en este tipo de problema.
- Mercados incompletos y segmentados. Se dice que un mercado se encuentra incompleto o segmentado cuando los precios que se ofrecen dentro del mercado son diferentes a los que los individuos están dispuestos a pagar (este problema existe en mercados de capital, laboral etc.)

¹⁴ Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Cap. II México, Facultad de Economía. Miguel Angel Porrúa. 2000. pp.133-180

El segundo problema que se presenta a raíz de la información es la denominada información asimétrica que se refiere a la facilidad de acceso que tienen algunos agentes económicos a obtener información en relación a otros, esta situación puede producir un mayor poder de negociación de precios y cantidades de un bien o un servicio de los primeros sobre los segundos. La información asimétrica por su parte, genera las siguientes repercusiones:

- Mercados estrechos. Que se origina porque existen pocos vendedores o compradores.
- Selección adversa. Este fenómeno se produce como resultado de actitudes oportunistas en las cuales un agente toma una decisión desconociendo o aprovechando la información que tiene (o no tiene) su contraparte.
- Falta de incentivos (signalling). Este problema es originado como consecuencia de una falta de incentivos para que los agentes económicos se involucren en los procesos de intercambio y en la producción.

De este problema, surgen 2 situaciones en las cuales los agentes actúan de acuerdo a sus expectativas: el riesgo moral (moral Hazard) en donde los individuos no cuentan con incentivos suficientes para respetar sus acuerdos¹⁵ y el Problema de agente principal, que es aquel en el cual los agentes aprovechan su mayor conocimiento de la información para sacar ventaja a sus fines respecto a los del principal.¹⁶

Por todo ello, el Neoinstitucionalismo, es una corriente que intenta conciliar al mercado y a las instituciones dentro del contexto económico. Concebir al mercado estrictamente desde la percepción neoclásica aleja de la realidad la manera en que se desarrollan los procesos de transacción, inversión, empleo, ahorro y otros elementos en los cuales el Estado ocupa un papel fundamental en la construcción del mejor desempeño económico través de las instituciones.

De esta manera, el modelo neoinstitucionalista define el papel y la importancia que juegan los contratos, los derechos de propiedad, la información y el sistema legal en la

¹⁵ Una persona que contrata un seguro de automóvil contra robos, puede perder su interés por cuidar su auto y dejarlo en lugares inseguros

¹⁶ Véase Ayala Espino, Cap. II. Op. Cit. pp.133-180

actividad económica y a su vez permite clarificar y revalidar el papel del Estado y de sus instituciones.

Como se ha podido observar, las instituciones inciden decisivamente en la manera en que se conducen los agentes económicos dentro de una sociedad; sin embargo, cabría preguntarnos; ¿que es lo que ocurre cuando las instituciones que se encuentran establecidas en un sistema económico¹⁷ no cumplen con las funciones para las cuales fueron creadas?. Sin duda alguna, hablar del fortalecimiento institucional es hablar de mecanismos que reorienten y perfeccionen el desempeño de estas para conducir y mejorar las relaciones entre los agentes y con ello generar bienestar social.

De la misma manera, hablar también de mecanismos que pueden ser utilizados para fortalecer las instituciones es entrar en una compleja estructura de corrientes económicas alternativas e ideológicas que proponen cada una según su perspectiva; la solución a problemas (o condiciones) que obstaculizan el desempeño institucional en un contexto económico, político y social. Resulta por ello importante aclarar que las siguientes alternativas que se proponen en el presente capítulo, en algunos casos podrían ser contradictorias, ello no se debe a otra cosa mas que a la diversidad de opciones que presenta cada autor que se examinará y que depende por mucho de su estructura ideológica y de su interés por redefinir el papel de los agentes que se desempeñan dentro de las instituciones y dentro del gobierno en general.

Antes de comenzar a realizar un análisis sobre las diversas alternativas que proponen fortalecer la estructura institucional, es necesario hablar en primer lugar de la visión que se guarda sobre las características que presentan tanto el sector público y el privado; mucho se ha hablado que el Estado está "condicionado"¹⁸ a la ineficiencia originada por la naturaleza misma y a las funciones que tiene el Sector público y sus instituciones dentro de la sociedad. No obstante, las cualidades que tiene el sector público de ninguna manera justifican la forma en que el desempeño económico puede verse afectado como resultado de esta "ineficiencia" del mismo.

¹⁷ Un sistema económico puede ser definido como el conjunto de principios, instituciones, y normas que traducen el carácter de la organización de una determinada sociedad. Véase Cuadrado Roura, Juan "Introducción a la política Económica" México McGraw-Hill 1995

¹⁸ El término de condición es utilizado de acuerdo a la manera de Michael Barzelay sobre la diferencia entre una condición y un problema: posteriormente se hará referencia a estos términos

SECTOR PÚBLICO VERSUS SECTOR PRIVADO

Dentro del sector público como en el sector privado existen algunas similitudes en lo que a problemas de información se refiere. Sin embargo, podemos argumentar que el sector público posee ciertas características naturales que lo colocan en una ventaja con respecto al sector privado. Dichas ventajas naturales podrían generar un mayor grado de eficiencia y eficacia si se cuenta con instituciones fuertes que puedan limitar la racionalidad y el oportunismo o en la medida en que exista una mayor "integración" de los individuos que laboran en el sector público. Mencionar cuales son las características que tienen ambos sectores y cuales son las ventajas naturales con las que cuenta el sector público en relación al sector privado puede ser de gran ayuda para entender el papel que puede tener el Estado y sus instituciones si estas son fuertes y con ello, mejorar el desempeño económico en lugar de concluir que la única salida es la minimización de su participación.

Uno de los principales argumentos que existen sobre la ineficiencia e ineficacia del sector público se relaciona a los fines y objetivos que debe cumplir el Estado: "el no lucro". Sin embargo, si analizamos más a fondo el comportamiento del sector público y el sector privado podremos darnos cuenta que más que una respuesta para justificar el grado de ineficiencia e ineficacia en el primero, esto vendría a ser solo una característica que no necesariamente determina el grado de eficiencia y de eficacia que presenta dicho sector.¹⁹

Es importante también hacer una diferenciación en lo que se refiere a eficacia y a eficiencia. Mientras la primera hace alusión a los resultados expresados en términos cuantitativos (minimización de costos, generación de utilidades, etc.) el segundo hace referencia al cumplimiento de metas en tiempos específicos de carácter cualitativo (diagnosticar una solución, decretar una ley en un periodo determinado, producir los resultados esperados en una política de combate a la pobreza por ejemplo etc.).

De esta manera, el hecho de que los problemas de eficacia y eficiencia en el sector público muchas veces sean más perceptibles para los ciudadanos se debe a que los costos son sociales y no individuales como en el sector privado.

¹⁹ Stiglitz, Joseph *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de experiencia reciente*. En revista "Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (iapem)"

Por otro lado, si hablamos de que los problemas de agente principal son más marcados en empresas sin fines de lucro, se caería indudablemente en un error, ya que las organizaciones con o sin fines de lucro así como las organizaciones burocráticas, presentan el mismo problema de agente-principal debido a que ninguno de los individuos estaría dispuesto a trabajar a favor de las metas organizacionales de las agencias o las empresas en la medida de que estos no tuvieran un beneficio o ganancia alguna. Ello evidenciaría en cierta medida la tendencia a una mayor integración como proponen March y Olsen.

En cierto sentido, el sector público cuenta con mayores problemas sobre ventajas informacionales que las empresas privadas, A pesar de ello, cuando la información es asimétrica, el sector privado tiene costos de transacción más elevados. Mientras el sector privado busca minimizar sus costos en algunas áreas puede generar incremento de costos en otras áreas, generándose con ello externalidades.

Esta es una clara ventaja natural con la que cuenta el Estado ya que este tiene la capacidad de imponer prohibiciones, decretos coercitivos e impuestos que pueden minimizar dichas externalidades en la medida de que se respeten las metas y el marco legal en el cual se riga (de lo contrario los poderes de los funcionarios del gobierno pueden ser utilizados en forma abusiva).²⁰

Definitivamente, uno de los problemas fundamentales con los que cuenta el Estado es la dificultad de monitorear el comportamiento de los funcionarios del sector público y de sus instituciones, este problema se debe en cierta medida a que existen mecanismos de supervisión y vigilancia demasiado frágiles o imperfectos que no incentivan el desempeño eficaz y eficiente de los servidores públicos (debilidad institucional).

Los mecanismos electorales por su parte, son uno de los instrumentos más imperfectos, esto a raíz de que la competencia gerencial además de ser solamente una (hablando del sector público), este instrumento se encuentra orientado solamente a elegir funcionarios o políticos y no tanto a vigilarlos.

El problema de "agente-principal" es el resultado de instituciones ineficientes que no han conseguido vigilar de forma adecuada el desempeño de los funcionarios públicos, además de que no han conseguido estimular la identidad de los funcionarios con el servicio público y con las metas organizacionales de las instituciones.

²⁰ Para mayor información sobre estas dos anotaciones Véase Stiglitz, Joseph Op. Cit.

EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Hoy en día, el fortalecimiento institucional para mejorar el desempeño económico en México, se hace más viable en la medida en que estamos entrando a un proceso democratizador donde gradualmente se han ido eliminando aquellos resabios que durante muchos años adoleció el gobierno de nuestro país. Poner en práctica mecanismos que fortalezcan a nuestras instituciones, no puede ser considerado una tarea exclusivamente de los políticos o de la estructura misma del gobierno; sino que depende también de la concientización de la ciudadanía y de la atención de líderes sociales, empresariales, grupos de interés, la burocracia y la clase política misma. Uno de los temas principales que abordan el fortalecimiento institucional y por ende, del gobierno, es la reestructuración de la burocracia, la reorganización política de la sociedad y del régimen político; ello permitirá en gran medida mejorar el desempeño de nuestro gobierno.

Atenuar en este sentido, contra todos aquellos problemas de los burócratas en el cumplimiento de sus funciones depende también de la manera en que el gobierno y el ejercicio del poder es manejado. La renovación, legalidad normativa, el cambio en las operaciones del sistema político y sobre todo elaborar una reforma que vaya más allá del ámbito administrativo serán la clave para minimizar la ineficiencia e ineficacia del gobierno.

Este punto implica reflexionar sobre la delegación de funciones específicas a la burocracia mediante una mayor discrecionalidad y a la vez un reglamentismo; esta idea quizás suena contradictoria, sin embargo, si no se aplican estos criterios, el resultado podría ser una rigidez burocrática que obstaculizaría el fin que se persigue en la otorgación de los servicios que estos ofrecen. Esta idea puede ser resumida de la siguiente manera:²¹

...Excesivo poder para hacer cumplir las reglas o evasión para no hacer cumplir la ley, por una parte, y por la otra; una manifiesta incapacidad para flexibilizar los procedimientos de atención y resolución de demandas o ciudadanos. La burocracia peca de exceso o de defecto.

Adoptar mecanismos que fortalezcan a nuestras instituciones, dependerá además de los alcances y límites que tenga cada sociedad y su gobierno; tomar alguna medida para

²¹ Barrea Zapata, Rolando. *Alcances y Límites de la burocracia*. pp. 1-10

ello, no es tarea fácil, no obstante, dicho fortalecimiento se hace necesario. Con lo antes mencionado, el siguiente apartado pretende sugerir algunos mecanismos que pueden permitir contar con un fortalecimiento para mejorar el desempeño del gobierno.

HACIA UN MONITOREO, UNA FISCALIZACIÓN Y UNA RENDICIÓN DE CUENTAS MÁS INTENSIVOS

En el caso de nuestro país, resulta de vital importancia crear nuevos y más eficientes incentivos que permitan alinear los intereses del agente con el principal; esto podría estar enfocado a la forma en que el monitoreo debe de ser un instrumento que vigile los procesos, los productos y jornadas laborales (relojes de entrada y salida etc.) dentro del sector público y de sus instituciones.

Una posible solución a esta forma de monitoreo se puede hacer mediante la utilización de múltiples supervisores que actúen de forma independiente o alternada; en este sentido, los beneficios pueden ser mayores a los costos y minimizar el soborno y la corrupción.

Es necesario también modificar las preferencias de los agentes y además, lograr que sus metas, sean compatibles con las del principal y con las de la organización en general (las organizaciones deben actuar colectivamente en lugar de ser solo una red de individuos).

Esto último es de vital importancia, ya que si no existen los suficientes incentivos que modifiquen la conducta racional e individualista de los servidores públicos (rent seeking), sería muy difícil esperar que su comportamiento dependa exclusivamente de un mayor sistema de supervisión. Joseph Stiglitz comenta al respecto:²²

los trabajadores a menudo piensan que si las organizaciones de las cuales ellos forman parte actúan bien, ellos también habrán de prosperar... de esta forma, los individuos pueden adoptar como parte de su utilidad las metas organizacionales.

Otrora, resulta de igual importancia proceder a un cambio en los instrumentos de control dentro los procesos electorales para fortalecer a dichas instituciones (IFE); con ello, se lograría transparentar el comportamiento burocrático y político, sin embargo, reformar o modificar el marco regulatorio no sirve de mucho si no existen mecanismos de fiscalización

²² Stiglitz, Joseph. Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de experiencia reciente. En revista "Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (iapem)"

(interna y externa) y sistemas de rendición de cuentas adecuados para poder vigilar y calificar el desempeño de los servidores públicos (políticos y burócratas); De ello, se hace necesario establecer modificaciones tanto en el nivel operativo de la administración pública como en la aplicación de reformas de Estado.

La administración pública es un aparato que forma parte del poder ejecutivo y que se encuentra al servicio del Estado; como tal, sus funciones derivan de su estructura que se comprende de: a) el nivel institucional que es la parte normativa del Estado en la cual se plasman los lineamientos, procedimientos y medios para cumplir con un fin determinado, y b) su nivel operativo que es la parte de la administración pública que se encarga de llevar a cabo todos los procedimientos y ejecución del marco normativo (gestión pública). Es necesario de esta forma realizar no solo una reforma del Estado (alterar la organización para satisfacer demandas sociales, implantar sanciones mas severas), sino también adoptar procesos reformistas de tipo modernizante (introducción de tecnologías a nivel organizativo o de gestión)²³ que mediante la fiscalización, la rendición de cuentas y otros instrumentos permitan clarificar el comportamiento de los servidores públicos en nuestro país.

La fiscalización por su parte viene a ser un instrumento de revisión, inspección y evaluación de los recursos públicos que permite comprobar que se ha procedido conforme a la ley y a las normas establecidas. Es un mecanismo de control externo que observa que los programas y su ejecución se ajustan a los términos y montos aprobados²⁴.

MECANISMOS DE FISCALIZACIÓN

Los mecanismos y controles de fiscalización en nuestro país que se encuentran en manos del gobierno son de 2 tipos: los internos que son ejecutados por organizaciones dentro del sector público que informan, analizan y evalúan los procesos y resultados para contrastarlos con los objetivos y metas en materia programática, administrativa y financiera de los estatutos dentro de las instituciones (antes SECODAM), y los externos que cumplen con la misma finalidad que los órganos de fiscalización interna solo que se fundamentan

²³ Pinto, Rogeiro F. *Un enfoque institucional a la reforma del Estado* Agosto 2000

²⁴ Rodríguez, Duarte Omar. *Algunas consideraciones sobre el órgano de fiscalización en México y sus repercusiones en el estado de Sonora* En "Documento del CLAD, VI Congreso". Argentina, 2001

además en criterios de eficiencia, eficacia y con apego a la legislación institucional (conocidos también como entidades fiscalizadoras superiores (ESF)).

Además de ello, existe en México la llamada contraloría social mexicana que viene a ser una institución que combate la corrupción, vigila la aplicación del presupuesto que se asigna y evalúa el desempeño de los servidores públicos a través de 2 mecanismos:²⁵

- e) Vertiente del control social: pone al alcance de la población medidas que evalúen el desempeño y la calidad de los servicios públicos (depto. de quejas, atención a la ciudadanía etc.)
- f) La vigilancia de los servicios públicos a través de los procesos administrativos y su apego a los programas establecidos.

MECANISMOS DE CONTROL BUROCRÁTICO

El comportamiento y el cumplimiento eficaz y eficiente que los servidores públicos deben de desempeñar dentro de las instituciones públicas y las organizaciones, no debería de ser visto como un problema si partimos del supuesto de que estos actúan dentro de un marco institucional que limita su racionalidad y que además permite identificar con precisión las metas individuales de los servidores públicos con las metas organizacionales. Sin embargo, las instituciones por sí solas no pueden llevar a un comportamiento eficiente y eficaz si no existe algún mecanismo de control que vigile, supervise y evalúe el desempeño tanto de los políticos como de los burócratas. Es importante por ello, fortalecer las instituciones públicas no solo mediante la creación de nuevas leyes, sino además poner en práctica mecanismos de control ya existentes que cumplan con las funciones para lo cual fueron creados.

También resulta de igual importancia, el conocer cuales pueden ser algunos mecanismos de control que permitan fortalecer a las instituciones, con ello se lograría en gran medida cumplir con las metas por las cuales tanto las instituciones como las organizaciones públicas sirven a la sociedad.

²⁵ Véase Ávila Ramírez Ángel. *Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional*. En "Revista Análisis de la Información política (AIP) Servicio de información para usuarios de alto nivel". No 35 México, Editorial SYDISA Enero 2003.

Se ha hablado mucho, sobre la capacidad que tiene la burocracia para ser considerada como un grupo de presión que tiene la ventaja de no ser identificada como miembros de un partido específico y de contar con mayor información. Debido a estas características, muchas veces los políticos se encuentran a merced de la burocracia ya que estos tienen mayor conocimiento sobre las deficiencias y necesidades con que cuentan sus agencias; además de contar con mayor información sobre los requerimientos que demandan los ciudadanos. Ello permite mayor acción a los burócratas para opinar sobre los programas y sus efectos que estos tendrán.

Ante esta situación, el investigador Guy B. Peters, propone la llamada planeación económica entendiéndose esta como un instrumento que involucra una aplicación sistemática de conocimientos en áreas de interés humano que puede minimizar conflictos partidistas y elaborar políticas nacionales que vayan de acuerdo a las necesidades de la sociedad y no tanto a las opiniones de los burócratas.²⁶

LA PUBLICIDAD COMO MECANISMO DE CONTROL

La idea de controlar el desempeño de los funcionarios públicos mediante procesos de vigilancia interna, podría ser uno de los mecanismos mas idóneos para obtener resultados en materia de eficiencia, además de incurrir en costos mas bajos, esto permitiría presionar a los funcionarios a desempeñar mejor su papel en el sector público, ante la amenaza de una reducción al su presupuesto o ante nuevas sanciones por parte del ejecutivo (o de las legislaturas). Sin embargo, hemos visto que aunque este mecanismo puede ser eficiente, muchas veces las asimetrías sobre el agente con el principal pueden desvirtuar la información interna en base al desempeño de los servidores públicos.

Es aquí, donde la publicidad puede jugar un papel fundamental no solo en el desempeño de la burocracia y los políticos, este mecanismo de control también podría ayudar a percibir la capacidad y la eficiencia que tiene la burocracia para resolver problemas internos dentro del sector público y con ello, minimizar la ineficacia de los burócratas en las funciones públicas.

²⁶ Peters B. Guy *La política de la burocracia*. Cap. VI. México, Fondo de Cultura Económica. 1999 pp.342-396

De esta manera, si la organización no cuenta con la suficiente capacidad para solucionar de manera eficiente un problema una vez identificado, el poder ejecutivo, el poder legislativo y la misma sociedad ejercerían presión vía medios de comunicación para solucionar a la brevedad posible e incluso evitar errores en el funcionamiento de los servicios públicos.

Al respecto, el maestro Ángel Ávila Ramírez argumenta lo siguiente:²⁷

Si una organización establece la reputación de sus propios problemas, será mucho más capaz de resistir las presiones políticas legales externas...con ello se logrará que existan cuentas claras del agente con el principal .

Este punto se fortalece al agregar que cada vez que un funcionario tome una decisión, debe de encontrarse justificada por escrito; además de ello debe quedar registrada en archivos que se encuentren a disposición del público en general. Las comisiones de transparencia son ejemplos de este tipo de instrumento que pueden servir como mecanismos de fortalecimiento institucional (en México recientemente se ha utilizado este tipo de mecanismos). Otro instrumento de publicidad puede ser la apertura pública de los procesos de toma de decisión que se hacen en la esfera política y en la cual los ciudadanos puedan participar (audiencias públicas).²⁸

DISCIPLINA INTERNA

La disciplina interna es otro de los mecanismos que permitiría controlar la administración pública sin la necesidad de recurrir a mecanismos de control externo. Desafortunadamente, uno de los problemas que presenta este mecanismo de control (en México antes la SECODAM) actualmente radica en que se encuentra todavía subordinado al poder del ejecutivo y que carece por ello de recursos técnicos y legales para vigilar la estructura burocrática en nuestro país. Por otro lado, la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores Públicos no es lo suficientemente estricta en materia de lineamientos y

²⁷ Ávila, Ramírez Ángel *Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional*. En "Revista Análisis de la información política (AIP). Servicio de información para usuarios de alto nivel". México, Editorial SYDISA No 35 Enero 2003

²⁸ Peters B. Guy *La política de la burocracia*. Cap. VIII . México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp.

sanciones en materia legal; de ello se entiende la actitud discrecional de los burócratas en su comportamiento dentro de las instituciones.

Ante esta situación, existen algunas alternativas que permitirían fortalecer esta institución: en primer lugar, podemos encontrar un mayor grado de desconcentración y descentralización del mismo, ello podría permitir desarrollar una mayor autonomía en materia legal y financiera que generaría una mayor libertad en acciones tales como:²⁹

- g) aplicar presupuestos en programas convenientes y específicos
- h) elaboración de auditorías a instituciones y órganos en el momento que esta institución crea conveniente
- i) reportes sobre irregularidades a las autoridades correspondientes.

LA TRANSPARENCIA

Otro instrumento de vital importancia para el fortalecimiento de las instituciones, puede ser el de la institucionalización de la transparencia. De este punto resalta el papel que puede tener el conocimiento de los procesos burocráticos dentro de las instituciones y sus repercusiones en el contexto social. En esta forma, al transparentar los procesos burocráticos se puede minimizar la presión que ejercen algunos individuos que aprovechan el poco conocimiento que se tiene sobre los procesos y medios que utilizan los burócratas, se podría vigilar de mejor forma el apego de la conducta burocrática en el contexto legal y por ende en los fines y las metas organizacionales, el uso más adecuado de los recursos públicos, una mayor coordinación entre las agencias gubernamentales, mayor responsabilidad de los funcionarios y por supuesto, una menor pérdida de bienestar social.

Ahora bien, antes de proseguir en la explicación del papel que puede desempeñar este instrumento, resulta prudente clarificar a que se refiere el término de “transparencia” La transparencia hace alusión a 2 aspectos específicos: La acción (o inacción) pública y la responsabilidad (por acto u omisión). Mientras el primero se refiere a la posibilidad de acceder libremente a la información sobre el origen o causa que determinan la acción gubernamental (problemas, causas sociales etc.) y al uso de los recursos públicos, el segundo se refiere a la rendición de cuentas sobre las posibles repercusiones de los procesos o fines de las acciones por parte del gobierno (fines, metas etc.).

²⁹ Véase Avila Ramírez Angel Op. Cit.

Resumiendo, podemos decir que el papel que puede desempeñar la transparencia en las instituciones, permitiría consolidar el papel que debe de desempeñar el Estado en la actividad económica nacional. Es importante por ello, recalcar que la transparencia es un instrumento que permite minimizar las asimetrías de información por parte de la sociedad respecto al funcionamiento del sector público dentro de los procesos burocráticos. Ergo, para que se pueda consolidar la transparencia, se hace obligatorio que esta se manifieste en los diferentes niveles del aparato burocrático.³⁰

- j) los responsables de la decisión
- k) los responsables de la ejecución
- l) los responsables de la supervisión
- m) la sustentación jurídica del acto u omisión y en los grados de discrecionalidad en la decisión y ejecución

MECANISMOS DE CONTROL POLITICO

Al hablar de mecanismos de control político, se hace necesario retomar el papel que implica el fortalecimiento de nuevos mecanismos institucionales que puedan servir para reducir la incertidumbre a través de una mayor eficiencia y eficacia, mediante una mayor transparencia dentro de los procesos políticos. En el ámbito institucional, se hace necesario realizar una serie de reformas en los siguientes niveles:

- a) reformas al sistema político
- b) al gobierno
- c) al marco legal

Es necesario recalcar que la reforma institucional (hablando específicamente de la modificación del marco legal y no tanto a los procesos) no tendría mucha incidencia si este proceso no está supeditado a un estado de derecho incluyente que permita asegurar el acceso de los diversos participantes que se encuentran involucrados en dicho proceso.

De todo lo antes mencionado, podemos decir que fortalecer las instituciones políticas no significa necesariamente debilitar el poder de algunos para incrementar el de otros; mas

³⁰ Ibidem.

bien consiste en delegar funciones específicas a cada uno de los poderes y originar una coordinación en los mismos con el fin de cumplir con los objetivos y metas plasmados en el marco legal. De esta manera, al fortalecer el poder judicial y el poder legislativo se generará una mayor fortaleza en los estados y municipios. Dicho de otra manera, podemos concluir que la reforma del gobierno solo será posible mediante la separación de las funciones que le corresponden al gobierno y las del sistema político³¹

El Congreso

El Congreso y las legislaturas son por un lado, la sede tradicional por excelencia en la creación de leyes dentro de los sistemas democráticos y no democráticos. Por ello es necesario fortalecer esta institución a través de la creación de carreras Legislativas (profesionalización del trabajo legislativo) que permitan cumplir con las siguientes funciones:

- n) normar y evaluar el funcionamiento de las contralorías internas
- o) aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos

El Ejecutivo

Las funciones del poder ejecutivo deben ser claras y precisas, por lo que se debe limitar su autonomía y arbitrariedad de las que goza. Por ello se hace necesario que el Poder ejecutivo actúe sobre las siguientes bases:

- p) mayor interrelación con los otros poderes
- q) mayor apertura a los sistemas que genere una rendición de cuentas adecuada

El Poder Judicial

El Poder Judicial es un órgano de suma importancia dentro de la aplicación de la ley (cuando existen controversias); pese a que este posee cierta autonomía respecto al poder ejecutivo, la mayoría de las veces actúa sobre las bases que se toman dentro del poder ejecutivo.

Una alternativa posible (aunque sería necesario analizarla detalladamente) podría ser una mayor autonomía al poder judicial

³¹ Blum, Valenzuela, Roberto. *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?* México, Porrúa CIDAC 1996. pp. 53-71

Dentro del sector público podemos encontrar los siguientes controles administrativos:

- r) el contable (controla el flujo de efectivo y financiero)
- s) el administrativo (asegura el ejercicio del gasto y el curso de la acción financiera pública sobre la base normativa)

Otros instrumentos que pueden funcionar dentro del control político pueden ser: el establecimiento de asesores y gabinetes ministeriales que pueden permitir a los ministros contar con asesores que expliquen y especifiquen elementos técnicos difíciles de comprender. Los gabinetes por su parte, pueden conseguir que las agencias gubernamentales actúen conforme a los lineamientos que los ministros tienen como finalidad.

EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

El servicio civil de carrera es considerado en algunos países como un “sistema de méritos en el que el servidor público, además de ingresar por esta vía tiene la oportunidad de hacer una carrera”³². Este instrumento busca eliminar el nepotismo, clientelismo, elitismo y otros tipos de conductas que afectan el desempeño de las instituciones y de las agencias gubernamentales. Además de esto, el Servicio profesional de carrera pretende asegurar la estancia de los trabajadores y su posibilidad de ascender en base a su desarrollo profesional y en los resultados por su desempeño. El servicio profesional de carrera puede ser considerado como un medio para mejorar las organizaciones administrativas y la prestación de servicios perfeccionando el desempeño humano y legitimando su actuación dentro de las instituciones públicas.

³² Martínez Puón, Rafael. *El servicio profesional de carrera como instrumento para el cambio cultural en la administración pública. (entrevista)* En Revista “Prospectiva”. México, Año 8 Número 23 Marzo 2000 pp.3-5

EL PARADIGMA POSTBUROCRÁTICO: UNA NUEVA PERSPECTIVA PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El paradigma postburocrático pretende ser una nueva estrategia para fortalecer la estructura institucional y gubernamental más allá del ámbito administrativo. Michael Barzelay hace un minucioso análisis sobre la estructura burocrática y enfatiza la necesidad de redefinir el papel de todos los miembros de las agencias gubernamentales y sobre todo; reducir (o casi desaparecer) a la clase burocrática a través de una menor influencia dentro de los procesos y decisiones que se toman en el ámbito público.

La necesidad de reformar el paradigma burocrático se encuentra relacionado a las características que este presenta y a la falta de confianza que el mismo produce entre los ciudadanos que acuden a tomar algún tipo de servicio dentro de las agencias burocráticas. El paradigma burocrático queda definido por este autor como "la manera de percibir, pensar, evaluar, y hacer vinculada a una particular visión de la realidad"³³ que se encuentra determinado por todos aquellos hábitos de pensamiento, lineamientos institucionales, rutinas y dependencias que reflejan el desempeño de las agencias gubernamentales y de sus funcionarios.

El modelo del antiguo paradigma burocrático queda representado por los siguientes elementos:³⁴

- En el poder ejecutivo, cada función está determinada de manera jerárquica donde los funcionarios actuarán de acuerdo a lo permitido por sus superiores (los empleados del poder ejecutivo son responsables ante sus sucesores).
- Los funcionarios deben actuar con apego a la ley para evitar sanciones
- La asignación de funciones se hará en base a la especialización que tenga cada uno de los funcionarios (ingenieros, personas que aplican leyes asignarse a dependencias operativas, mientras que expertos en presupuesto deben destinarse a funciones centralizadas de staff).
- Las responsabilidades en el área financiera consisten en preparar el presupuesto ejecutivo y evitar que el gasto real exceda las asignaciones. Para el área de compras, el

³³ Barzelay Michael. *atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Cap. I. México, Fondo de Cultura Económica 1998. pp. 39-51

³⁴ *Ibidem*.

objetivo debe ser reducir el precio de bienes y servicios del sector privado e implantar reglas de compra. En el caso de la contratación de personal, las responsabilidades son: clasificar empleos, el examen de solicitantes y nombramientos para ocupar las plazas

- El poder ejecutivo debe operar “honrada y eficientemente” mientras que las funciones de las staff ejerzan un control unilateral sobre las acciones administrativas de las dependencias operativas.

Por su parte, el paradigma postburocrático busca transformar la estructura y el cauce de las dependencias gubernamentales, haciendo que estas se orienten al usuario y al servicio que los funcionarios prestan (sensibilización de las organizaciones para hacerlas más dinámicas y amistosas). La nueva visión de la reforma burocrática pretende confrontar como alternativa crucial al servicio de calidad en vez de la eficiencia y eficacia gubernamental.

La propuesta de este autor se enfoca desde el ámbito administrativo hacia una estrategia en la cual a los individuos y las empresas que solicitan esos servicios sean considerados como “clientes”; en este contexto, los contribuyentes y todos aquellos agentes que demandan servicios públicos deberán ser considerados como clientes (término empresarial) facilitando el cumplimiento de las obligaciones que tienen los individuos y empresas.

Otro de los elementos que propone el paradigma postburocrático consiste en realizar una reestructuración operativa mediante la simplificación de formas fiscales, la redacción clara de los lineamientos y estipulaciones, la asistencia a los contribuyentes y los reembolsos oportunos.

La justificación que se propone para reestructurar a la burocracia y a las dependencias gubernamentales en general, es expresada por M. Barzelay de la siguiente manera:³⁵

...No es que la sustitución del enfoque burocrático por una orientación hacia el cliente necesariamente mejore la operación del gobierno; antes bien, sugiere que la aplicación del enfoque en el cliente probablemente altere lo que hacen en las dependencias del gobierno, cambiando de este modo los resultados de las operaciones gubernamentales. Evaluar si el

³⁵ Véase Barzelay, Michael.. Cap. I op cit. pp. 39-51

resultado alterado constituye una mejoría exige un acto de criterio y voluntad. Como cuestión empírica, el criterio del ejercicio y de sus otorgantes es que, en general, esta aplicación es deseable.

La administración de operaciones de servicio se sustenta además en la necesidad de que los “clientes” (ya no contribuyentes) puedan participar dentro de la producción y en la prestación de servicios; además de ello, resulta importante que las dependencias operativas (ya no agencias gubernamentales) presten servicios haciendo sentir que sus esfuerzos tienen como finalidad concebir a la estructura gubernamental como una relación de clientes que permita acercar la interdependencia que guardan los diferentes niveles de gobierno. Por ello, el papel que ocuparan las dependencias staff será el de fomentar al servicio a sus clientes (que en este caso serán ahora las dependencias operativas).

Uno de los principales errores que ha encontrado el paradigma postburocrático y en particular este autor dentro de la estructura y el comportamiento de las dependencias gubernamentales, ha sido el enfoque que se le ha dado a la eficiencia y eficacia en materia financiera; ello ha dejado de lado la función principal que guardan dichas dependencias en materia de la calidad y el servicio que se ofrece.

Michael Barzelay argumenta que la mayoría de las dependencias se han caracterizado por creer que la eficiencia se refiere a gastar todas sus asignaciones durante la ejecución presupuestaria; esto ha generado una manera de otorgar servicios públicos incompatibles con la finalidad del servicio (calidad); si a ello aunamos que cuando dicho presupuesto se gasta de manera eficiente y quedan residuos, los incentivos por parte de las agencias se ven disminuidos debido a las rigideces existentes dentro de la estructura institucional. Los siguientes puntos pueden ilustrarse de la siguiente manera:³⁶

- Los empleados estatales consideran que un incremento en las asignaciones presupuestarias es la clave para hacer eficaz y eficiente a las dependencias operativas
- Las partidas que en algunas dependencias no fueron gastadas, quedan la mayoría de las veces congeladas y con ello, se deja de disponer de dichos recursos

³⁶ Barzelay, Michael. Cap. II. op. Cit. pp. 52-82

- Existe la posibilidad de que una agencia no gastara completamente su presupuesto; ello podría originar un recorte presupuestal a dichas agencias (lo que desincentiva a las agencias a intentar ser eficientes).

La crítica principal que hace el paradigma postburocrático esta enfocado a la manera en que las agencias se ven más preocupadas por reducir sus costos que por generar un valor neto; ello significa que la finalidad de brindar un servicio es en sí el objetivo ante el cual debe girar dicho servicio; dicho de otro modo, la calidad de los servicios y la satisfacción de las necesidades de los “clientes” es el fin y no el economizar o hacer eficiente el sector público aunque también es de vital importancia pero en un segundo término.

La propuesta postburocrática pretende dar cabida al Estado como una empresa de carácter privado en la cual el servicio al cliente, la estrategia, experimentación, comercialización, competencia, inversión en la producción y otros elementos que forman parte del sector privado puedan ser aplicados dentro de las agencias gubernamentales. La participación de los empleados estatales en la estructura administrativa e institucional es uno de los elementos que enfatiza la posibilidad de desarrollar un cambio estructural dentro de las instituciones y en la forma de conducirse por parte de las agencias gubernamentales.

Con una mayor participación de los “clientes” (entendidos como contribuyentes) y las dependencias operativas (entendidos también como clientes pero de las dependencias staff) es posible mejorar la atención al cliente, establecer mejores relaciones entre los trabajadores y los departamentos; por ello para el paradigma postburocrático, resulta necesario crear servicios a las dependencias que se encuentran en la estructura gubernamental tales como; servicios a dependencias de carácter social, dependencias técnicas, científicas y dependencias administrativas.

DEPENDENCIAS OPERATIVAS VS DEPENDENCIAS CONTROL

Uno de los problemas que se suscitan con frecuencia dentro de los departamentos operativos y su relación con los administrativos, es el de la capacidad para generar servicios apropiados a quienes demandan servicios y el de cumplir con los requerimientos de vigilancia por parte de la legislatura y del poder ejecutivo. Este problema se da en la medida en que la mayoría de las veces una sola agencia está encargada de vigilar el respeto

de las normas establecidas por los supervisores y que al mismo tiempo brinde o promueva un servicio de calidad. El brindar un servicio y el hacer que se respeten los lineamientos dentro de las agencias (dependencias) es un trabajo complicado y completamente opuesto: al menos lo suficiente como para que una sola dependencia pueda cumplir con las dos asignaciones. En este contexto, el paradigma postburocrático propone como alternativa la creación de 2 organismos que cumplan con estos objetivos para facilitar y mejorar el desempeño de las dependencias gubernamentales. Esta propuesta argumenta además, la posibilidad de financiar ambas organizaciones mediante fondos separados hechos por sus propios clientes, eliminando con ello costos por su supervisión y promoviendo un mayor vínculo entre servicio, control, dinámica de mercado, discrecionalidad administrativa y rendición de cuentas³⁷. Esta propuesta puede ser considerada como un elemento muy interesante si analizamos que una supervisión y servicio elaborados por separado, pueden incentivar una mejor rendición de cuentas y obtener información más veraz de lo que sería con una sola institución encargada de ambas funciones. Dicho de otro modo sería :

*El departamento de administración trabaja en servicio y control. Los clientes de las actividades de servicios son las dependencias gubernamentales. Estas operaciones son responsables de satisfacer las necesidades de servicios de alta calidad y costo efectivo que tiene el cliente. Las dependencias estatales debían rendir cuentas a las autoridades del consumo adecuado y económico de los servicios prestados por el departamento de administración o por sus competidores. Los clientes de las actividades de control son los ciudadanos del Estado representados colectivamente por el gobernador y la legislatura. Hacer intervenir una perspectiva estatal en la toma de decisiones administrativas particulares y en la supervisión de determinadas operaciones administrativas es un servicio que presta el departamento a las autoridades como clientes.*³⁸

Sobre la asignación de los recursos.

La propuesta de crear estructuras que actúen por separado sugiere además que los fondos con los que cuenten sean asignados de acuerdo a las características de cada departamento. Mientras que las actividades de servicio pueden ser financiadas a través de

³⁷ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Cap. III. México, Fondo de Cultura Económica. 1998. pp. 83-106

³⁸ *Ibidem*.

fondos revolventes, las actividades de control podrían ser asignadas mediante fondos generales. Ello puede implicar una mayor flexibilidad para los departamentos al adquirir un servicio de proveedores que les den mejor calidad.

En este sentido, el sector público ya es concebido como una “empresa de servicio público” en la cual las dependencias operativas se sienten mas estimuladas a mejorar su calidad en el servicio ante la amenaza de ser suplidas por proveedores del servicio privado.

La preparación a los empleados.

Mejorar la calidad y el servicio de los departamentos gubernamentales, no depende únicamente de la separación de los niveles de servicio y control; es también necesario capacitar a los empleados para que estos tengan la habilidad de satisfacer a los clientes y a cumplir con las metas de las políticas públicas en la persecución de los fines para los cuales fueron creadas las dependencias.

La capacitación de personal puede permitir comprender los lineamientos que generen la habilidad de resolver situaciones determinadas y solucionar problemas en base a su criterio y no tanto sobre normas y procedimientos (ello implica una mayor discrecionalidad, pero también una mejor preparación). La simplificación por su parte, implica facilitar los procesos de transacción haciéndolos mas dinámicos y rápidos.

La información

Otro instrumento que permite fortalecer la estructura institucional es la manera de mantener la información. Al igual que la transparencia, la rendición de cuentas y la publicidad, la información al cliente puede servir como un mecanismo que explique o comunique la manera en que se esta conduciendo la situación en la estructura pública; esto puede ser mediante boletines mensuales con información de fácil comprensión.

Además de generar información; esta propuesta argumenta la necesidad de contar con una organización encargada de elaborar una cultura de información que permita comprender las normas establecidas, elaborar evaluaciones en los departamentos administrativos que este al servicio del poder ejecutivo y la legislatura.

El enfoque que se ha manejado de acuerdo al paradigma postburocrático, se ha referido en los primeros puntos a reestructurar la forma en la que se sustentan los departamentos gubernamentales. Sin embargo, por el lado de la eficiencia y eficacia,

también existen elementos considerables que permiten fortalecer a las instituciones y a las organizaciones del gobierno

El primer punto al que se hace referencia es el ahorro. Dentro de este enfoque, se propone establecer un esfuerzo laboral que mejore las condiciones en las que se labora dentro de las dependencias burocráticas: el mantenimiento y la limpieza de las oficinas, los puestos de trabajo, la capacitación, viajes, artículos de oficina, archiveros y otros son elementos que debe intentarse a toda costa de cuidar para lograr un mayor ahorro dentro de dichos departamentos. Es bien sabido que a medida en que se incrementan los insumos requeridos para administrar las organizaciones, también se incrementan los costos; por ello es necesario cuidar y mantener los insumos en un estado adecuado.

Dependencias staff.

Las dependencias staff, deben enfocarse a la resolución de problemas relacionados a la ineficiencia, incompetencia, y a la corrupción en el gobierno, mediante mecanismos que permitan regular el presupuesto, para las adquisiciones y sistemas de personal; todo ello debe hacerse mediante el apego a la ley pero también al interés público. Ello dependerá también de una mayor interrelación entre estas dependencias con las operativas.

El servicio dentro de las dependencias .

El servicio de calidad, debe de ser el objetivo principal de los departamentos; de lo contrario, cuando las autoridades se preocupen más por lo medios que por los fines; se pierde el sentido y la dirección de los departamentos.

En esta parte, se pueden presentar las siguientes características:³⁹

- Al concentrarse en el ejercicio de la autoridad y el desempeño de tareas mediante la especialización del trabajo de manera unilateral se pierde la capacidad de cooperación para resolver problemas
- Cuando la satisfacción deriva de ejercer el control sobre el presupuesto y los recursos humanos, por economizar en su uso no son recompensados
- El deterioro moral de compromiso y rendimiento debe de fortalecerse para mejorar la imagen que se tiene dentro de las dependencias gubernamentales.

³⁹ Barzelay, Michael. *atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública.* Cap. VII. México.Fondo de Cultura Económica 1998. pp.158-172

RENDICION DE CUENTAS

Problemas o condiciones?

Para el paradigma postburocrático, un último elemento que se origina como factor que minimiza el desempeño de las dependencias gubernamentales, radica en la manera en que se manejan los problemas en relación a las condiciones. Un problema puede ser entendido como todos aquellos elementos culturales, restricciones, incentivos y rutinas de organización que afectan el desempeño de las estructuras gubernamentales; las condiciones por su parte, son aquellos factores inmutables como la naturaleza humana (personalidad); que afectan la estructura organizacional de acuerdo a su naturaleza misma.

Para el caso de la rendición de cuentas, el paradigma postburocrático señala que los problemas son todos aquellos factores que pueden ser solucionados para mejorar el desempeño de las dependencias; dentro de las fallas de este proceso, esta corriente caracteriza los siguientes posibles problemas de la siguiente manera:⁴⁰

- Las dependencias staff no rinden cuentas ante los interesados
- Algunas operaciones staff no son responsables ante las dependencias operativas
- Las dependencias staff no rinden cuentas ante sus funcionarios operativos y mucho menos ante las dependencias staff centrales.

Con problemas como los antes mencionados, las dependencias gubernamentales la mayoría de las veces no saben distinguir a quienes deben de rendir cuentas; por ello el paradigma postburocrático propone como mecanismos para mejorar la rendición de cuentas los siguientes puntos:⁴¹

- Optimizar los precios de compra de las dependencias
- Ofrecer mayor flexibilidad a las dependencias a resolver sus propios problemas
- Conducir a las actividades de control a lograr el cumplimiento de sus fines (análisis de costos)
- Generar incentivos y oportunidades para satisfacer las necesidades de los clientes (cambios en la autorización)
- Separar actividades de servicio y control

⁴⁰ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Cap. VI México, Fondo de Cultura Económica. 1998. pp.143-149

⁴¹ *Ibidem*.

- Mayor responsabilidad de las dependencias staff ante dependencias operativas
 - Financiamiento de dependencias operativas mediante fondos revolventes
 - Financiamiento de compras y de personal mediante fondos generales
- 2.- Financiar actividades de servicio con fondos revolventes y obligar a servir al cliente
- 3.- Mayor discrecionalidad a las dependencias operativas (mayor responsabilidad psicológica para tomar mejores decisiones en la utilización de fondos).

Diferencias de la cultura organizativa

Nueva cultura	Antigua cultura
Se enfoca en cómo deberían y podrían ser las cosas	Se enfoca en cómo han sido las cosas.
Se enfoca en ayudar a los clientes y/o sujetos de cumplimiento a resolver sus problemas.	Se enfoca en la operación del sistema y en disponerse a decir no.
Se preocupa por los clientes y por las políticas públicas.	Se preocupa por las reglas vigentes y la pericia técnica
Se preocupa en producir valor neto del costo	Se enfoca en el volumen y en el costo de los insumos
Se preocupa por la gente y por las relaciones laborales	Se preocupa por las funciones y por las responsabilidades

FUENTE: BARZELAY MICHAEL (Atravesando la burocracia) F.C.E. 1998

ATRAVESAR A LA BUROCRACIA PARA FORTALECER AL GOBIERNO Y SUS INSTITUCIONES.

La propuesta postburocrática intenta fomentar una reestructuración en materia administrativa y normativa a las dependencias donde el gobierno puede ser entendido como una empresa en la cual la finalidad principal debe de ser ofrecer servicios de calidad sin que por ello se olvide la eficiencia.

De esta manera, construir un nuevo gobierno requiere analizar y aplicar los siguientes elementos:⁴²

- Ofrecer calidad al cliente
- Tomar en cuenta el verdadero costo de los servicios
- Ajustar los costos de acuerdo a los servicios y vigilar su cumplimiento.

⁴² Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Cap. VIII. México, Fondo de Cultura Económica 1998 pp.173-199

- Pasar del término de administración al de producción (considerar que las dependencias operativas forman parte fundamental en los procesos productivos ya que analizan y toman decisiones dentro de las dependencias al ofrecer un producto (servicio).
- Sustituir reglas por principios (mayor discrecionalidad a las dependencias operativas para solucionar problemas que muchas veces encuentran obstáculos dentro de la misma normatividad de dichas dependencias)
- Establecer propósitos, educar, asesorar, recibir información útil, reconocimiento por logros
- Enfocarse a la misión, los servicios, clientes y resultados (entendida la visión como las aportaciones claras que una organización hace a un bien público).

De esta manera, el paradigma postburocrático pretende mejorar el desempeño de las dependencias gubernamentales a través de métodos más relacionados a las empresas privadas. La única manera de que una empresa dentro del mercado pueda sobrevivir dependerá en gran medida de la calidad y el servicio que esta brinda, el conducirse de manera eficiente y eficaz es la finalidad de minimizar sus costos para que con ello puedan tener mayores utilidades. Este punto es de vital importancia para el sector privado; no obstante, en ningún momento se olvidan de ofrecer bienes y servicios de alta calidad porque de ello depende la obtención de sus ganancias. Para el caso del sector público, la calidad y el servicio que brindan deben de ser parte fundamental para satisfacer las necesidades de los individuos; a pesar de que este no minimiza sus costos para tener utilidades.

Comparación de paradigmas

Paradigma Burocrático Interés público Eficiencia Administración Control funciones autoridad y estructura Justificar costos Implantar responsabilidad Seguir reglas y procedimientos operar sistemas administrativos	Paradigma postburocrático Resultados que valoran los ciudadanos Calidad y valor Lograr el apego a las normas Identificar misión, servicios clientes y resultados Entregar valor Construir la rendición de cuentas Fortalecer las relaciones de trabajo Entender y aplicar normas Identificar y resolver problemas Mejorar continuamente los procesos Separar el servicio del control Lograr apoyo para las normas Ampliar las opciones del cliente Alentar la acción colectiva Ofrecer incentivos Evaluar y analizar resultados Enriquecer la retroalimentación
---	---

FUENTE: BARZELAY MICHAEL (Atravesando la burocracia) F.C.E. 1998

La idea final de esta perspectiva para mejorar el desempeño gubernamental y por ende institucional, se encontrará determinado por la capacidad que tengan las dependencias para interrelacionarse dentro de los procesos operativos, de supervisión y rendición de cuentas en toda la estructura organizacional; por ello, esta alternativa enfatiza la necesidad de conocer “quienes son los clientes” de cada dependencia y cual es el trato que debe darse en la solución de problemas, desempeño y rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFIA

- Ávila Ramírez Ángel. *Dilemas en la fiscalización y la rendición de cuentas en México. Un enfoque institucional*. En Revista: "Análisis de la Información política (AIP) Servicio de información para usuarios de alto nivel". No 35 México Editorial SYDISA Enero 2003
- Ayala Espino, José. *Mercado. Elección Pública e instituciones. una revisión de las teorías modernas del Estado*. La teoría de las fallas del mercado y la intervención del Estado en la Economía, Capítulo II. México, Porrúa FE. 1996. pp. 133-180
- Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía, una introducción al Neoinstitucionalismo económico*. La teoría de las instituciones. Capítulo I. pp. 55-82, Economía de la Información Capítulo IV. pp. 134-173, Costos de Transacción. Capítulo V. pp. 174-211, Derechos de Propiedad. Capítulo VI. pp. 212-245, Contrato. Capítulo VII. pp. 212-245, Sistema legal: Instituciones e Intercambio. Capítulo IX. pp. 314-348, México, F.C.E. 1999.
- Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*. Estudio introductorio. pp. 5-18, Más allá del paradigma burocrático. Capítulo I. pp. 39-51, La necesidad de Estrategias innovadoras. Capítulo II. pp. 52-81, La Invención de Estrategias. Capítulo III. pp. 83-106, La recomposición de la cultura y la producción de resultados. Capítulo IV. pp. 107-131, impugnación de los paradigmas Financieros. Capítulo V pp. 132-142, Más problemas, menos Condiciones. Capítulo VI. pp. 43-157, La administración de las Dependencias "Staff" enfocadas en el Cliente. Capítulo VII. pp. 158-172, El Paradigma Postburocrático desde una perspectiva Histórica. Capítulo VIII. pp. 173-196, México, F.C.E. Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública. 1998.
- Blum Valenzuela, Roberto. *De la política mexicana y sus medios. ¿Deterioro institucional o nuevo pacto político?*. La construcción del nuevo consenso: la condición para la reforma de las instituciones. Cap. IV. México, Miguel Angel Porrúa. 1996. pp. 53-71
- Méndez, José Luis. Estudio, introductorio. En Peters, B Guy *La política de la burocracia*. México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp.7-61
- Peters, B. Guy. *La política de la burocracia*. La política de la burocracia. Persistencia, crecimiento y cambio del gobierno en la administración. Capítulo I. pp. 87-123, La cultura política y la administración pública. Capítulo II. pp.124-180, La contratación de los administradores públicos. Capítulo III. pp.181-240, La política y la administración pública. Capítulo V. pp.297-343, La política de la burocracia. Capítulo VI. pp. 344-396, . El pago del gobierno: el proceso presupuestario. Capítulo VII. pp. .397-434, La política de la

responsabilidad administrativa. Capítulo VIII. pp. 445-507. México, Fondo de Cultura Económica. 1999.

- Pinto Rogeiro. *Un enfoque institucional a la reforma del Estado*. Agosto 2000
- Rodríguez Duarte, Omar. *Algunas consideraciones sobre el órgano de fiscalización en México, y sus repercusiones en el estado de Sonora*. En: "Documento del CLAD" VI Congreso. Argentina
- Stiglitz, Joseph. *Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del Sector Público: lecciones de experiencias recientes*. En Revista: "instituto de administración pública del Estado de México (IAPEM)". México,
- Roemer, Andrés. *El nuevo Neoinstitucionalismo Económico: herramienta de política pública*. En Revista: "Mercado de valores". México. Nacional Financiera Octubre 10/99 año LIX Edición en español pp. 27-34

V CONCLUSIONES

"Se debe entender claramente que la libertad no es laissez-faire, ni arbitrariedad. Los seres humanos tienen una estructura específica y sólo pueden crecer según las normas de su estructura. Tener libertad no significa liberarse de todos los principios guías, sino libertad para crecer de acuerdo con las leyes de la estructura de la existencia humana. Significa obedecer las leyes que gobiernan el desarrollo humano óptimo".

"Tener o Ser"
Erich From

"La inclinación a cooperar es un hecho dolorosamente conseguido a través del proceso evolutivo. Los organismos que no cooperaron, que no trabajaron codo con codo, acabaron por extinguirse. La cooperación está codificada en los genes de los supervivientes. Su naturaleza es cooperar, y esto constituye la clave de su supervivencia".

"Miles de Millones"
Carl Sagan

La presente investigación, tuvo como finalidad conocer cual ha sido el comportamiento del Estado mexicano a través del análisis de la clase política y la burocracia desde la perspectiva teórica conocida como la Elección Pública; sustentada en la racionalidad y egoísmo como rasgo característico de los agentes que intervienen tanto dentro como fuera de la esfera económica (mercado). Con la racionalidad y el egoísmo latente dentro de las instituciones y dentro del gobierno y del sector público en general, ha sido posible conocer los impactos que estos elementos tienen dentro de la toma de decisiones (políticas públicas), rendición de cuentas y los procesos electorales; la conclusión al respecto, ha sido como se logró exponer en *La Teoría de la Elección Pública en el gobierno de México*, una pérdida de eficiencia del gobierno y sus instituciones (cuantitativo), de bienestar de la sociedad (cualitativo), falta de credibilidad a los procesos electorales, poca o nula efectividad en las políticas públicas (cuantitativo y cualitativo) y una aversión a la mayoría de los servidores públicos.

Quizás hasta aquí, quedó claro que la racionalidad y el egoísmo desde la perspectiva teórica, hasta la visión práctica (con hechos expuestos durante la presente investigación) han sido en algunos casos, elementos latentes dentro del gobierno, sector público y en específico de la

clase política y la burocracia; no obstante, catalogar a todos los servidores públicos como personas racionales y egoístas, sería alejarnos completamente de la realidad. Es posible aseverar en este sentido, que además de que existen personas racionales y egoístas, hay también dentro del sector público y del gobierno, personas (muchas) que no actúan en esa forma deliberada y arbitraria como pretende la Elección Pública para justificar la minimización del Estado. Quizás y de acuerdo a lo que se pudo observar dentro de la presente investigación, pareciera que la única conducta que se manifestó en el gobierno, sector público y el Estado en general, era esta actitud racional y egoísta; no obstante, la poca mención de personas que no actúan en esta forma dentro del Estado; se debe en gran medida a que el problema que se expresa en este contexto, no involucra a las personas que no son racionales y egoístas.

Con respecto a las personas que sí se comportan en esta forma, se puede argumentar que resulta posible limitar esta racionalidad en la medida en que sean fortalecidas las instituciones de múltiples formas. Fue por este motivo, que se retomó el papel de las “instituciones” para mejorar con ello, el desempeño del gobierno en nuestro país; ya no únicamente mediante mas leyes o la reducción de la participación estatal en la actividad económica; sino todo lo contrario, la idea en la cual siempre se sustentó *La Teoría de la Elección Pública en el Gobierno de México* fue la de fomentar, coordinar y “reorganizar la estructura institucional” desde múltiples vertientes que posiblemente sean ambiguas y que muchas veces se contraponen, pero que sin duda alguna, se encuentran correlacionadas inmanentemente y que una afecta tanto como la otra.

El fortalecimiento institucional como mecanismo para mejorar el desempeño económico y la “eficiencia” del gobierno no es una tarea fácil, pero tampoco es imposible. Pretender mejorar la estructura de nuestras instituciones implicó hablar de mecanismos como: la transparencia, la visión de cliente, brindar mejores servicios y de mayor calidad, la publicidad, las fiscalizaciones, la descentralización, procesos integrativos y agregativos, fortalecimiento del marco legal, servicio de calidad, etc.

Recientemente en nuestro país, ha sido posible observar la intención de atender y fortalecer la estructura institucional a través de instrumentos como: La aprobación del Servicio profesional de carrera que pretende eliminar esos resabios de nepotismo, amiguismo, clientelismo y reparto de botín. No obstante, pensar en este instrumento como la panacea, sería igual de falso como

pensar que la corrupción, la ineficiencia y la mala calidad de los servicios que brinda el sector público deben de ser solucionados por el gobierno exclusivamente o peor aún; que la solución es eliminar la participación del Estado para adoptar una postura donde el libre juego del mercado sea quién mejore el desempeño económico.

Retomando la importancia del fortalecimiento institucional (formal e informal) se debe recalcar que ello no se refiere únicamente a la creación de nuevas leyes u organizaciones; sino que también era necesario fortalecer los procedimientos en materia administrativa; sobre mecanismos como recaudación de impuestos (reforma fiscal), asignación del presupuesto en base a objetivos y no a costos etc.

Conocer cual era el comportamiento de la clase política y los burócratas dentro de las instituciones, así como determinar si este comportamiento se expresaba siempre de manera individual nos llevaría a la conclusión de que debemos estar resignados a ser parte de una conducta racional y egoísta (Elección Pública) donde las reglas de carácter formal e informal de poco sirven en el bienestar de la sociedad; Nos llevaría también quizás a pensar que tenemos que regresar al “Estado primitivo del hombre” (Rousseau) donde prevalecía la fuerza bruta ante cualquier posibilidad de negociación y de trabajo por el bien común.

La pertinencia que implica contar con instituciones eficientes, requiere por obvias razones fortalecer a las existentes; el último capítulo del presente trabajo, trató, por principio de cuentas, mencionar algunos mecanismos que podrían dar pie al proceso de reforma organizacional dentro del gobierno en México. Las alternativas existentes en este trabajo, fueron presentadas de acuerdo a la percepción de cada autor, estas propuestas abarcaron desde una reforma de la estructura administrativa, el fortalecimiento de las instituciones existentes: fiscalización, monitoreos mas intensivos etc. (P. B. Guy) hasta la misma eliminación gradual de la burocracia (M. Barzelay). Sin duda alguna, en la medida que se fue avanzando dentro de la presente investigación, se fue penetrando también en un terreno confuso y altamente polemizado; obstaculizado en gran medida por la heterogeneidad de creencias y percepciones que cada persona puede guardar sobre una u otra alternativa; sin embargo, más allá de “atravesar la burocracia” o de entender y fortalecer “la política de la burocracia”, lo cierto es que resulta

indispensable aplicar mecanismos e instrumentos que mejoren el desempeño del gobierno y de las instituciones en nuestro país.

Sobre las alternativas de fortalecimiento institucional es posible argumentar lo siguiente: la primera alternativa propuesta en el último capítulo habló de la necesidad de reorganizar directamente la estructura política (entendida esta como todos aquellos procesos en que interactúan las estructuras organizacionales incluidas la burocracia y el aparato político) sobre los modos y mecanismos de actuar. Es cierto en mucho que para el caso de México existe un serio problema de falta de cultura de rendición de cuentas, pero también es cierto que ello no obedece solamente al comportamiento inadecuado de las personas que trabajan en el gobierno; dentro de la estructura institucional se encuentran también vacíos institucionales que impiden clarificar hasta que punto un servidor público puede actuar y hasta donde no, por otro lado, recientemente se han intentado solo algunos mecanismos institucionales que regulen y vigilen el accionar del gobierno en su conjunto (comisiones de transparencia y servicio profesional de carrera) dejando muchas incógnitas sobre el accionar de estas nuevas instituciones.

La publicidad, el monitoreo, la rendición de cuentas son también posibles alternativas viables para mejorar el desempeño del gobierno; recordemos un poco que vivimos en un país donde los medios de comunicación masiva (televisión, radio, periódicos) inundan los hogares y la ideología de cada persona; si somos una sociedad altamente consumidora de estos medios de información, sería de vital importancia que estos tuvieran una responsabilidad "moral" de informar sobre los acontecimientos que conciernen a la sociedad y que muestran el funcionamiento de nuestras instituciones públicas y del gobierno en general. Se debe mencionar además, que una reforma institucional tiene que ser considerada de tal manera que esta pueda contar con cierto margen de maniobra (si la estructura institucional es demasiado rígida, la actitud de los servidores públicos podría ser con estricto apego a las leyes, lo que podría hacer más lentos los procesos de servicio y con ello, perderse el fin de atender una necesidad).

En México, han existido nuevas tentativas sobre la creación de nuevas instituciones y organismos que regulen y vigilen los procesos de rendición de cuentas (IFAI); esto puede servir en mucho a fortalecer al gobierno de nuestro país y con ello, mejorar la calidad y el servicio del sector público; no obstante, parece prudente agregar que no solo basta con crear instituciones y

leyes que pretendan cumplirlo, sino que también es necesario que tengan una aplicación real (supervisión a funcionarios y oficinas gubernamentales mediante posibles centros de control, y a la vez facilitar, estimular y motivar a circunscribirse a este nuevo tipo de estructuras de control e incentivos)

Existe, por otro lado, la perspectiva de mejorar el funcionamiento del sector público mediante una tendencia enfocada a la administración pública que busque establecer un gobierno más responsable sobre la manera en que maneja sus ingresos y gastos. Esta tendencia que enfatiza una mayor y mejor distribución del gasto en materia financiera y productiva, busca crear nuevos centros de control donde se puedan tomar decisiones importantes sobre la manera de asignar el presupuesto; otrora la manera de producir este tipo de servicios y productos que se tomen en consideración del público. De esta manera, el modelo de “Nueva gerencia Pública” pretende mejorar el desempeño de las agencias gubernamentales a través de los siguientes elementos: “busca establecer rutinas y reglas institucionales sobre los siguientes elementos; el proceso de planeación del gasto y la administración financiera; servicio civil y relaciones laborales; compras; organización y métodos y auditoría y evaluación”.¹

La pretensión de reformar las estructuras institucionales mediante una modificación a los procesos y rutinas en materia administrativa es la tendencia de esta segunda vertiente; sin temor a equivocarme, resultaría útil que el gobierno también reforme los procesos que conllevan a mejorar la calidad y los servicios públicos, de ello dependerá en gran medida que exista una plena disposición tanto de las agencias burocráticas como de los ciudadanos por culminar estas reformas.

La idea de emplear mecanismos gerenciales dentro del gobierno, serviría directamente a conseguir un mayor grado de eficiencia y eficacia sobre los montos y asignaciones de los bienes (productos) y servicios que brinda el sector público a la ciudadanía, sin embargo; pese a que muchos de nosotros como ciudadanos estaríamos dispuestos en algunos casos a pagar más por un servicio de calidad, es importante saber también que no todos tienen los mismos recursos.

¹ La Nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita. En Barzelay, Michael. Revista “Gestión y política pública” México. CIDE. Volumen XII Número II 2do semestre de 2003 p.p. 241-251

La intención de mencionar estas múltiples vertientes sobre el fortalecimiento institucional se hicieron con la idea de dar a conocer la existencia de mas de una alternativa para fortalecer al gobierno; independientemente de cual sea la perspectiva que cada uno tenga sobre la manera de mejorar tales instituciones, es posible agregar que ambas tienen aspectos positivos; incluso sería conveniente pretender establecer una reforma institucional que abarque elementos tanto de una como de la otra vertiente. Definitivamente resulta difícil decidir cual puede ser considerada como la mejor alternativa, tal vez por ello, sería conveniente tomar en consideración ambas e incluso reformar y fortalecer a las instituciones mediante las dos vertientes de manera simultánea.

Quizás, para algunos detractores del Estado, el presente trabajo no sea lo suficientemente convincente para justificar la permanencia del mismo en la actividad económica; de igual manera, habrá quienes consideren como inalcanzables o inaplicables en el caso de México algunas de las propuestas sugeridas por los autores, Si esto es así, solo me queda argumentar que este fue siempre un trabajo realizado de manera seria en el cual se “creyó” la posibilidad de cambiar la manera en que algunos (no todos) servidores públicos se conducen, aprovechando su posición para mejorar su propio bienestar.

A mi parecer, no creo que el ámbito social e individual sean situaciones irreconciliables y que por ello se deba dar paso a un sistema económico en el cual prevalezca la individualidad de intereses, medios y metas; solo espero que *La Teoría de la Elección Pública en el Gobierno de México* sirva para entender la importancia que tienen las instituciones frente a la racionalidad y que sí existe la posibilidad de mejorar las instituciones de nuestro país, si existe de antemano la disposición de la ciudadanía y del Gobierno de México.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1) Ayala Espino, José. *Mercado. Elección Pública e instituciones, una revisión de las teorías modernas del Estado*. La teoría de las fallas del mercado y la intervención del Estado en la Economía. México, Porrúa FE. 1996, pp. 1-448
- 2) Ayala Espino, José: *Instituciones y Economía, una introducción al Neoinstitucionalismo económico* Origen y Evolución del Neoinstitucionalismo Económico. México, F.C.E. 1999. pp. 1-367
- 3) Ayala Espino, José *Economía del sector público mexicano*. Institucionalidad del sector público. Cap. I. México, Editorial Esfingie 2001. pp. 25-47
- 4) Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la administración pública*. México, F.C.E. Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública, 1998. pp. 1-236
- 5) Buchanan, James M. Y Tullock, Gordon. *El Cálculo del consenso, fundamentos lógicos de la democracia constitucional*. Barcelona, España. Planeta- De Agostini, 1993. pp 1-391
- 6) G. March, James y Olsen Johan P. *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. México, F.C.E. 1997 pp. 1-268
- 7) Ham, Cristopher and Hill Michael. *The policy process in the modern capitalist state..* Great Britain, Haryester Wheatsheaf . pp. 1-207
- 8) Herbert A. Simon. *Los procesos racionales en las cuestiones sociales*. Naturaleza y Límites de la Razón Humana, México, Fondo de Cultura Económica, 1989. pp. 97-137
- 9) Heredia, Blanca. *Lecturas sobre el cambio político en México* Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernandez Benito (Comps). Estructura política y reforma económica: el caso de México. México, CIDE Fondo de Cultura Económica. 2000 pp.175-228
- 10) Magaloni Kerpel, Beatriz.. *Lecturas sobre el cambio político en México*. Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernandez, Benito (comps) Dominio de partido y dilemas duvergerianos en las elecciones presidenciales de 1994 en México. México, CIDE Fondo de Cultura Económica. 2000. pp. 229-280
- 11) Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Nacif Hernandez Benito. *Lecturas sobre el cambio político en México*. La lógica del cambio político en México. México, CIDE Fondo de Cultura Económica. 2000. pp.7-40
- 12) Méndez, José Luis. *La política de la burocracia. Estudio introductorio de José Luis Mendez*. Peters, B. Guy. Estudio introductorio. México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp.7-61

- 13) Peacock, Alan, T. *Elección Pública. una perspectiva histórica.* Madrid, España Alianza, 1995. pp. 1-127
- 14) Peters, B. Guy. *La política de la burocracia. Estudio introductorio de José Luis Mendez.* México, Fondo de Cultura Económica. 1999. pp. 1-521
- 15) Tullock, Gordón. *Los motivos del Voto, un ensayo de economía política.* Madrid, España. Espasa-Calpe S.A. 1979. pp. 1-87

REVISTAS Y ARTÍCULOS

- Acosta Esparza, Daniel. *Quién es quién en la política y la administración pública.* En Revista: "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 50-52
- Ayala Espino, José. *Instituciones y desempeño económico.* En revista: "Mercado de valores. Nuevas instituciones para enfrentar nuevos retos". México. Nacional Financiera. Año LIX Edición en Español Octubre 10/99 pp. 3-26
- Barzelay, Michael. *La Nueva Gerencia Pública: Invitación a un diálogo cosmopolita.* En Revista: "Gestión y Política Pública". México. CIDE. Volumen XII Número II 2do semestre de 2003. pp. 241-251
- Beltrán, Ulises. *El voto retrospectivo en la elección presidencial de 2000 en México.* En Revista : "Política y Gobierno" Volumen X num. 2 México, CIDE segundo semestre de 2003. pp.325-358
- Buendía Jorge y Somuano Fernanda. *La participación electoral en la elección presidencial de 2000 en México.* En Revista: "Política y Gobierno" Volumen X num. 2 México, CIDE. Segundo semestre de 2003. pp.289-323
- Calvo, Ernesto y Escolar, Marcelo *Sistemas electorales mixtos en perspectiva comparada.* En Revista: "Política y Gobierno" Volumen X num. 2 México, CIDE segundo semestre de 2003. pp.359-400
- Felkins, León. *Introduction to public choice tehory.* Written Jan. 10, 1997 Revised Dec 30, 1999. pp. 1-6
- Garibaldi, José A. *Instituciones para asegurar el intercambio.* En revista : "Mercado de valores. Nuevas instituciones para enfrentar nuevos retos". México. Nacional Financiera. Año LIX Edición en Español Octubre 10/99 pp.35-42

- Gómez Rivas, José Vicente. *La gestión de personal y la nueva gestión pública*. En Revista: "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 23-29
- Guzmán Correa, Juan Carlos. *La teoría de la búsqueda de la renta y el estado depredador*. En Revista "Economía informa". junio 2000. pp. 37-48
- León y Ramírez, Juan Carlos. *Reflexiones sobre el dilema del ciudadano y la burocracia* En. Revista : "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 11-16
- López Garza, José Gabriel. *Servicio profesional de carrera y certificación de competencias* En. Revista "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 30-32
- Martínez Puón, J. Rafael. *El establecimiento del servicio civil de carrera en México o cazando al dinosaurio* En. Revista: "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 28-43
- Martínez Puón, Rafael. *El servicio profesional de carrera como un instrumento para el cambio cultural en la administración pública (entrevista a Jesús Mesta Delgado)*. En. Revista: "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 3-5
- Morales Ramírez, José. *La administración pública mexicana en transición*. En Revista: "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 37-41
- Moreno Espinosa, Roberto. *El servicio profesional de carrera en la administración pública Federal Centralizada en México. ¿condiciones reales para su implantación?*. En. Revista: "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp.17-22
- Roemer, Andrés. *El nuevo institucionalismo económico: herramienta de política pública*. En revista "Mercado de valores. Nuevas instituciones para enfrentar nuevos retos". México. Nacional Financiera. Año LIX Edición en Español Octubre 10/99 pp. 27-34
- Rubio, Luis. *Un marco institucional obsoleto*. En revista: "Mercado de valores. Nuevas instituciones para enfrentar nuevos retos". México. Nacional Financiera. Año LIX Edición en Español Octubre 10/99 pp. 43-51

- Sánchez, Norberto y López Ángel. *El servicio profesional de carrera como elemento de transformación del servicio público y de la democracia en México (entrevista a Bernardo León Olea)*. En. Revista "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 6-10
- Tanzi, Vito *El papel del Estado y la calidad del sector público*. En "Revista de la CEPAL". Núm. 71. Agosto 2000 pp. 7-22
- Villareal, René. *Hacia una economía institucional de mercado*. En revista: "Mercado de valores. Nuevas instituciones para enfrentar nuevos retos". México. Nacional Financiera. Año LIX Edición en Español Octubre 10/99 pp. 52-63
- Entrevista con Ronald Coase. *Nuevas instituciones para enfrentar nuevos retos*. En revista: "Mercado de valores". México. Nacional Financiera. Año LIX Edición en Español Octubre 10/99 pp. 64-72
- *Hacia la profesionalización del servicio público. Red mexicana por la profesionalización del servicio público*. En. Revista: "Prospectiva. Temas de gobierno y administración pública". México año 8 número 23, Marzo 2003 pp. 48-49
- Fomento de las instituciones; complementar, innovar, conectar y competir. En. índice del informe sobre el desarrollo mundial 2002 pp. 1-13
- *Descentralización y política macroeconómica*. En: "serie política fiscal" número 84. Comisión económica para América Latina y el Caribe. pp. 1-34
- *Descentralización fiscal*. En "serie política fiscal" número 44 ONU pp. 1-80
- *Orientación estratégica de los servicios personales en la administración pública Federal*. En *Secretaría de Hacienda. Unidad del Servicio Civil México*. Revista "Política y Gobierno". México, CIDE. Volumen XII Número II 2do semestre de 2003. pp. 251-365