



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Economía**



**“Impacto de la discrecionalidad del funcionario público en el  
manejo de los recursos”**

**Tesis para obtener el grado en:**

**Licenciatura en Economía**

**Cristian Murguía García**

**Asesor: Edna Liliana Gómez Fernández**

**Ciudad Universitaria, CDMX Septiembre 2016**

# **“Impacto de la discrecionalidad del funcionario público en el manejo de los recursos”**

**-Cristian Murguía García**

## **RESUMEN**

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo comprender los mecanismos usados por los funcionarios para asignar y manejar recursos que no están dentro de la lógica de mercado. La investigación sostiene que los recursos utilizados por los funcionarios públicos no están en una lógica de mercado debido a que no existe una asignación de precios por el consumo de esos bienes, los funcionarios no cuentan con toda la información, los recursos no son bienes excluyentes ni rivales, y no se compran y venden los mismos. Para ello, la pregunta que guiará a este trabajo es ¿cómo afecta la discrecionalidad al manejo de los recursos, es un mecanismo alternativo al mercado que permite la colaboración y coordinación para optimizar la asignación de esos recursos?

Para responder a la pregunta, el trabajo utilizará diversas teorías como la Administración Pública Clásica, la Nueva Gestión Pública, la Economía del Comportamiento y el modelo de Ostrom.

Una de las principales ideas que retoma de la Administración Pública Clásica es la de la jerarquía (Villoria, 2009), la cual impide que la lógica de mercado no aplique en el sector público. De la Nueva Gestión Pública, retoma la crítica a la Administración Clásica y la propuesta de considerar al mercado como el mejor mecanismo para asignar los recursos dentro del sector público (Gruening, 2001). No obstante, presenta algunas inconsistencias al tomar el supuesto de racionalidad económica y al mismo tiempo darle mayor libertad al funcionario para mejorar los resultados del gobierno sabiendo que los agentes racionales velarán por sus intereses y no por los de los demás, por lo que la Nueva Gestión Pública no le prohíbe al funcionario actuar mediante un reglamento excesivo, sino acotar solamente el espacio en el que desarrolla su actividad.

En este sentido, la discrecionalidad tiene un papel importante para controlar el actuar de los funcionarios y para mejorar los resultados del sector público. No obstante, también puede causar

ciertos inconvenientes de acuerdo a las preferencias del funcionario sobre lo que le interesará primero lograr: las metas para las que fue contratado o usar los recursos disponibles para satisfacer sus necesidades.

La Economía del Comportamiento contribuye a entender las inconsistencias que presenta la Nueva Gestión Pública. Esta teoría critica uno de los supuestos más importantes de la economía tradicional, que es la racionalidad del individuo. El argumento central consiste en que este supuesto no se cumple a cabalidad en la realidad porque no solamente la información perfecta y la utilidad son lo que motiva a los individuos a tomar decisiones, sino que existen más variables en la ecuación que influyen en la toma de decisiones de los agentes como las emociones y factores sociales, por ende, los individuos no son puramente racionales (Akerlof y Shiller, 2012).

De esta manera, el funcionario es un agente económico con racionalidad acotada, no tiene el interés de lograr solamente un beneficio individual, sino que tiene más razones además de la económica. Con ello, el funcionario cuenta con dos estrategias: una individual y otra social, ante este panorama, si bien maximizará su

beneficio, sus relaciones sociales limitan que su principal motivo sea económico.

El supuesto del cual parten las teorías es fundamental para entender las propuestas que proporcionan para mejorar el funcionamiento del sector público. Si los agentes son puramente racionales o presentan racionalidad acotada definirá los mecanismos que integrarán a la estructura de la administración pública entendiendo que los funcionarios son tomadores de decisiones.

Con estos elementos, la estructura deberá lograr que se cumplan con los objetivos de las instituciones públicas y podría ser aquella que esté basada en un sistema de méritos donde los funcionarios sean evaluados constantemente y a los que obtengan mejores resultados se les incentive para continuar en ese sentido.

La existencia de otros factores—además del económico—que influyen en el comportamiento del funcionario puede resultar favorable para el logro de los objetivos del sector público, porque al no presentar un egoísmo exacerbado, entonces puede presentar características

altruistas, de equidad, justicia, confianza, apego y empatía por la situación social en la que se encuentra la población para la que labora.

En resumen, la economía del comportamiento puede presentar dos posiciones sobre el funcionario: la primera consiste en no darle margen de discrecionalidad al funcionario porque hay mayores posibilidades de que incurra en actos que no son apropiados para el sector público y, segundo, que los individuos puedan tener una visión más social y se apeguen más a las metas establecidas.

La discrecionalidad está presente en el funcionario, quien presenta una racionalidad acotada, no puede estar atado a reglamentos de manera categórica. Aunado a ello, la alineación de los intereses personales con los institucionales será el factor clave para determinar el grado de discrecionalidad que debe tener un funcionario público.

Para el análisis serán importantes los jugadores, la manera en la que toman decisiones, qué influye en ellos para que tomen determinada decisión, la forma en la que crean incentivos, los pagos que esperan recibir y el tipo de reglas que existen en cada decisión.

Una vez analizadas las teorías anteriores, el modelo de Elinor Ostrom permitirá analizar un caso particular donde distintos funcionarios toman decisiones en lugares determinados, tienen motivaciones, confianza, reciprocidad y negociación.

Ostrom (2005) señala que los individuos presentan una racionalidad acotada, como resultado de que no existe información perfecta, sino que se trabaja con la información disponible y ello genera un ensayo de prueba-error mediante el uso de reglas y el ambiente social donde se desarrollan.

Al agregar al modelo la alineación de intereses, las redes de cooperación, negociación y colaboración tendrán el potencial para aumentar la eficiencia en el manejo de los recursos.

Una vez explicada la parte teórica, el trabajo analizará un caso particular ocurrido en el Senado de la República en el primer periodo de sesiones del Primer Año de la LXIII Legislatura. Para ello, habrá de usarse la metodología de análisis de redes, la cual estudia las relaciones establecidas entre individuos. Las redes son visualizadas

en diagramas de nodos y vínculos, los cuales relacionan a cada uno de los miembros de acuerdo al recurso que estén manejando.

De esta manera, las hipótesis que propone la investigación son las siguientes:

- 1 La excesiva reglamentación, la estabilidad del empleo y la jerarquización de los puestos públicos generan un poder discrecional en los funcionarios que es utilizado por medio de mecanismos de asignación que no son de mercado.
- 2 La racionalidad del funcionario llevará a que haga uso del poder discrecional para maximizar sus metas particulares, públicas o de su organización y, por tanto, el sector público presentará inconsistencia dinámica, derivado del desvío de objetivos del funcionario, haciendo que pierda credibilidad, eficiencia y que el mecanismo de asignación de recursos no tenga como último objetivo la eficiencia, sino la optimización.
- 3 El desarrollo de la competencia, la descentralización del sector público y la libertad otorgada al funcionario (quien es un agente maximizador) generan los incentivos necesarios para que dicho funcionario utilice su poder discrecional para, primero,

maximizar su bienestar individual y luego el bienestar colectivo, haciendo que el sector público busque optimización de procesos y resultados por encima de la eficiencia de mercado.

Para comprobarlos, el modelo de Ostrom ayuda a entender lo sucedido dada la estructura que van generando los integrantes del equipo conforme avanzan sus relaciones. Bajo este modelo, el trabajo encontró lo siguiente: al no contar con una reglamentación formal y excesiva, los actores han ido construyendo sus propias reglas de organización, por ejemplo:

Reglas de entrada- un agente podrá entrar al grupo de trabajo mediante los siguientes atributos: méritos, trayectoria profesional, lazos de amistad y familiares, relaciones con personajes reconocidos, recomendaciones y conocimiento del escenario político y del trabajo legislativo.

Reglas de pago- como parte de los resultados del trabajo realizado por cada miembro pueden obtener libertad o restricción en la toma de decisiones, cercanía con otros agentes políticos, salario fijo, ascenso de posición, poder político. La salida del grupo de trabajo

está determinada por la renuncia de uno de los integrantes o por un reacomodo en el equipo de trabajo.

Reglas de uso- en la interacción de los integrantes se establecen ciertas reglas como parte de la discrecionalidad con la que cuentan; estas reglas consisten en: los integrantes cambian de posición cuando hay días de sesión, los integrantes deben estar al pendiente de lo que pida el Senador y las comidas o cenas entre ellos fomentan la cooperación y colaboración respecto al manejo de los recursos.

Reglas de límite- la manera en la que los integrantes se mantienen en su posición es mediante sus méritos en el trabajo realizado y las relaciones que mantienen entre ellos.

Reglas de información- la información que van obteniendo cada uno de los integrantes del equipo la obtienen mediante su interacción con otros actores que están fuera del equipo o por los propios trabajos que se realizan al interior del equipo. La forma en la que intercambian la información está determinada por el grado de centralidad e intermediación que tengan entre ellos.

En general, el modelo de Ostrom contribuyó a comprender la forma en la que los miembros conformaron sus relaciones en un ambiente donde los mecanismos de mercado no son los principales decisores en la asignación de recursos o de bienes, en el caso analizado los recursos son el apoyo político, el apoyo técnico, la reciprocidad, el capital social, la confianza y la comprensión mutua.

La primera hipótesis no pudo ser contrastada completamente debido a que la estructura en la que se desarrollaron los actores no cuenta con las características de la Administración Pública Clásica. La segunda hipótesis fue rechazada debido a que los actores no maximizan, en primera instancia, su beneficio, y posteriormente, el bienestar colectivo. En el caso analizado los actores alinearon sus objetivos con los objetivos del grupo de trabajo. Mientras que, la tercera hipótesis fue rechazada parcialmente porque los miembros del grupo no presentan una racionalidad pura, pero ello no supone que no presenten inconsistencia entre lo que anuncian y sus acciones.

Por ello, las conclusiones a las que llegó la investigación son en primer lugar, que la discrecionalidad está presente en las relaciones entre los funcionarios. En segundo lugar, que mediante la

discrecionalidad puede llegarse a mecanismos de colaboración, cooperación y negociaciones para manejar recursos que contribuyan a lograr los objetivos de las estructuras gubernamentales. Y en tercer lugar, que la existencia de la discrecionalidad puede representar un arma de doble filo porque puede promover la mejora de la eficiencia en las instituciones o puede fomentar que su utilización esté enfocada en satisfacer los intereses personales de los funcionarios

Hay que resaltar que el mecanismo de asignación de recursos no está dentro de una lógica de mercado. La asignación de recursos está determinada por la manera en la que los individuos colaboran, cooperan y negocian para ejercer esos recursos, no para su beneficio personal de forma directa, sino para beneficio de la estructura para la que trabajan y que ese beneficio se traduzca en la satisfacción de sus intereses personales

Con estos resultados, la teoría económica contribuyo a entender el comportamiento de los individuos desde el enfoque de racionalidad limitada, en la cual los integrantes del equipo de trabajo maximizan su beneficio y, al mismo tiempo, están envueltos en un ambiente social que los influye a no tomar siempre las mejores

decisiones. Con ello, tienen que asumir un rol de aceptar las decisiones subóptimas para que puedan alinear sus intereses con los intereses del sector público.

## Estructura capitular

	Página
Resumen.....	1
Introducción.....	14
Concepto de Funcionario Público.....	15
1. Paradigmas de la Administración Pública.....	18
1.1 La Administración Pública Clásica.....	18
1.2 La Nueva Gestión Pública.....	28
1.3 La discrecionalidad en la APC y en la NGP.....	57
2. El individuo como funcionario público y su comportamiento.....	72
2.1 La conducta de los funcionarios: la economía del comportamiento.....	73
2.2 La discrecionalidad y la economía del comportamiento.....	85
3. Comportamiento del funcionario y la estructura del sector público.....	92
4. Influencia de los mecanismos y relaciones en el comportamiento del funcionario en el sector público. Modelo de Ostrom.....	103
5. Descripción del caso analizado.....	118
5.1 Analisis del caso práctico.....	122
6. Metodología.....	140
7. Discusión.....	184
8. Conclusiones.....	201
Referencias.....	204

# **“Impacto de la discrecionalidad del funcionario público en el manejo de los recursos”**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene como objetivo comprender los mecanismos usados por los funcionarios para asignar y manejar recursos que no están dentro de la lógica de mercado. Partiendo de ello, el proyecto requerirá comprender los mecanismos de cooperación, colaboración y estructuras de coordinación que no son eficientes, pero asignan los bienes.

La tesis partirá de la definición de un funcionario público y de la discusión sobre las características que tienen los mismos en su comportamiento. El documento muestra los supuestos que postulan diferentes marcos teóricos –como la administración pública clásica, la nueva gestión pública y la economía del comportamiento—para determinar, específicamente, si los funcionarios públicos tienen un comportamiento de elección racional y cómo pueden hacer uso de la discrecionalidad.

Una vez explorados estos marcos teóricos, el trabajo usa el modelo de Elinor Ostrom sobre la conformación de las instituciones como forma de esquematizar acciones repetidas que habrán de traducirse en una organización colectiva para el manejo de los recursos que no son sujetos a mecanismos de mercado (Ostrom, 2005) y poder entender el medio en el que se desenvuelve el funcionario público. Para ello, el trabajo estudiará un caso particular en el Senado de la República, en el cual analizará el comportamiento y las formas de relacionarse de un equipo de trabajo en específico en el manejo de los recursos que tienen a su alcance.

De esta manera, la tesis obtendrá tres puntos centrales para el análisis: el tipo de comportamiento que presenta el funcionario, la estructura en la que se mueve, la relación que tiene uno con el otro y cómo deciden estos agentes sobre los bienes en los que tienen influencia.

Con estos elementos sobre las características del funcionario público y la discrecionalidad en el manejo de los recursos, la pregunta rectora de esta investigación para determinar qué es mejor hacer en un sentido de eficiencia en el gobierno es: ¿cómo afecta la

discrecionalidad al manejo de los recursos, es un mecanismo alternativo al mercado que permite la colaboración y coordinación para optimizar la asignación de esos recursos?

### **Concepto de funcionario público**

Un funcionario público es toda persona que está adscrita a la administración pública, que tiene una relación laboral colaborando de manera interna, tiene una remuneración por parte de la administración pública y tiene un régimen jurídico administrativo propio. Estas personas están encargadas de ejercer las funciones públicas<sup>1</sup> que el Estado les ha delegado de manera exclusiva o en colaboración con otras (Jurídico, 2015).

En el campo de los servidores públicos están incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades en nombre del Estado o al servicio del mismo en todos los niveles jerárquicos<sup>2</sup> (Donna, 2011).

---

<sup>1</sup> Las funciones públicas son las relaciones laborales entre el gobierno y sus funcionarios públicos, en donde las funciones desempeñadas están contenidas en la Constitución, leyes o reglamentos

<sup>2</sup> En México, la Constitución señala que los servidores públicos son los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, los

En este contexto, el objetivo de la investigación consiste describir la lógica de la discrecionalidad como mecanismo de optimización en el sector público con el que cuenta el funcionario público beneficia o perjudica el manejo de los recursos públicos.

Los recursos que habrán de analizarse, como ya se mencionó antes, no están en una lógica de mercado debido a que no existe una asignación de precios por el uso de los bienes, no existe una relación de compra-venta de los bienes, no cuentan con toda la información, además estos recursos son bienes no excluyentes ni rivales, es decir, son bienes públicos. De esta manera, los recursos al estar dentro de la estructura del sector público, será necesario analizar los paradigmas de la administración pública respecto al comportamiento de los funcionarios y cómo asignan esos recursos dentro de esa estructura.

---

funcionarios y empleados, y a toda persona que esté desempeñando un empleo, cargo o alguna comisión, siempre y cuando, estén dentro de la Administración Pública, así como a los servidores de organismos públicos autónomos. Ellos serán los responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. (CPEUM, 2015; Molina).

## **Capítulo 1. Paradigmas de la Administración Pública.**

El estudio de la administración pública, para entender el papel de la discrecionalidad del funcionario público, es relevante porque a partir de ella se obtendrán las bases en las que se mueve este agente, el cual es el personaje central de este análisis.

En este contexto, este capítulo aborda un panorama general acerca de la evolución de los paradigmas en la administración pública, desde la administración pública clásica hasta la aparición de la nueva gestión pública.

Dicha evolución ha implicado el surgimiento de nuevas características y funciones de la estructura y de los trabajadores de la administración pública. De tal manera, que habrá de entenderse el cambio de reglas que han venido modificando el comportamiento de los funcionarios públicos.

### **1.1 La Administración Pública Clásica**

La Administración Pública Clásica (APC) es un modelo que fue implementado hasta la década de los setenta. Este modelo considera que los rasgos que debe tener el funcionario público son: la

especialización de sus funciones de acuerdo a los conocimientos que tenga, la jerarquía de los funcionarios (separando a los funcionarios electos de los nombrados por éstos), la delimitación estricta de la competencia basada en normas (necesaria para la seguridad jurídica), el seguimiento riguroso de los procedimientos que garantice el respeto a las normas, la no propiedad del cargo, la preparación técnica para acceso al cargo y procedimientos racionales de disciplina y control. (Villoria, 2009). En pocas palabras, el control de los servidores públicos está basado en los reglamentos y en la jerarquía, principalmente.

Bajo estas características, toda persona que sea servidor público está sometida a relaciones jerárquicas, es nombrada por una autoridad competente, su relación laboral es voluntaria, tiene seguridad de empleo, trabaja dentro de un sistema de carrera, es retribuido con un salario acorde a su rango, promociona antigüedad y trabaja bajo la protección formal de su cargo (Villoria, 2009).

En primera instancia, la especialización de los funcionarios de acuerdo con sus habilidades (división del trabajo) es un recurso que contribuye a hacer más eficiente la tarea del sector público, pero al

combinarla con el seguimiento riguroso de normas y la jerarquización de los puestos públicos puede generar problemas al momento de evaluar su desempeño y, por tanto, impactar negativamente en la eficiencia del sector público.

Por un lado, la jerarquización de los puestos de trabajo puede ocasionar un ambiente en el que los funcionarios públicos de menor rango encuentren muchos obstáculos para ascender de cargo y, por tanto, al tener la seguridad de conservar su empleo, prefieren quedarse en el puesto donde están pero desempeñarán su trabajo con menor eficiencia, a pesar de que cuentan con los conocimientos suficientes para desarrollar un trabajo mejor.

Por otro lado, el seguimiento riguroso de normas es una limitación en la actuación del funcionario porque, aunque éste tenga las habilidades para desempeñar su labor eficientemente, el exceso de reglas en algún momento condicionará tanto sus habilidades como el conocimiento que tenga para cumplir las metas planteadas por la administración pública y, por tanto, su especialización no tendrá el sentido estricto de emplear al máximo las capacidades de los trabajadores del sector público. Es cierto que la reglamentación es

necesaria y que debe estar enfocada en que el funcionario público trabaje siempre en alcanzar los objetivos de las políticas públicas propuestas, pero si esta reglamentación no logra ese propósito a pesar de ser tan rigurosa, entonces hay que replantearse la forma de aplicar las reglas.

Lo que busca el modelo tradicional en el funcionario público es lograr el orden, racionalidad, la administración impersonal y rendición de cuentas. El modelo toma solo mecanismos de reclutamiento, capacitación y promoción que supone la entrada desde el puesto administrativo más sencillo y cuya selección está basada en el mérito, en la igualdad de condiciones para ingresar a la función pública, organización anclada a la estructura establecida y la exigencia de cierta formación inicial para el cargo a desempeñar (Pardo, 2005).

En un principio, estos mecanismos parecen ser los adecuados para garantizar un buen desempeño de los funcionarios públicos, sin embargo, no siempre han de cumplirse.

Tomando en cuenta este incumplimiento y que una de las bases del reclutamiento y la capacitación es el mérito, llega a perderse

la finalidad de conseguir y formar a los mejores funcionarios públicos en los procesos de reclutamiento y la capacitación, provocando que la administración no cumpla con las acciones en las que está fundamentada su existencia, llevando a que las decisiones que tomen los funcionarios no estén alineados conforme a los reglamentos y hagan uso de la discrecionalidad para que estas decisiones sean más flexibles.

La retribución al funcionario está considerada de acuerdo a su antigüedad, al rango del cargo y la cantidad de personal bajo su responsabilidad, por lo que el servicio profesional de carrera<sup>3</sup> sería un incentivo para el buen desempeño de los funcionarios, al fomentar una carrera en la administración pública, garantizando la estabilidad del empleo y un alto grado de profesionalización (Pardo, 2005).

La seguridad de empleo tiene dos aristas: primera, la estabilidad que ofrece al funcionario público contar con un trabajo seguro. Desde el punto de vista del trabajador es conveniente tener

---

<sup>3</sup> El Servicio Profesional o Civil de Carrera es un mecanismo que se lleva a cabo en la Administración Pública para garantizar la igualdad de oportunidades para las personas que quieren ser funcionarios públicos (Diputados, 2006)

un empleo con esas características y que además tiene la posibilidad de tener prestaciones muy favorables. El problema radica cuando esa estabilidad que proporciona el sistema público a sus trabajadores es excesiva y, en lugar de motivar al funcionario a ser más eficiente debido a que tiene un empleo seguro y con beneficios, logra que el funcionario esté conforme con lo que tiene y sabiendo que cumpliendo o no con sus tareas seguirá teniendo esa estabilidad, entonces ya no tendrá los incentivos para mejorar, y menos para querer ascender dado el problema que sugiere la jerarquización tan marcada de los puestos públicos.

Segunda, la APC al proponer una excesiva reglamentación en el actuar del funcionario público está tratando de garantizar el cumplimiento a cabalidad los objetivos trazados de las políticas públicas y que no exista forma para desvirtuar las acciones emprendidas por el gobierno. Además, en el rubro del manejo de los recursos públicos, dichas reglas tendrán que ser más rigurosas porque es donde está determinado el destino de esos recursos. Por tanto, cualquier problema derivado del accionar de los encargados del

manejo de los recursos tendrá como origen una mala reglamentación o una mala aplicación de las reglas.

Esto puede agudizarse cuando la APC propone la estabilidad de empleo del funcionario público porque, el funcionario al tener un empleo seguro, tiene la facilidad de realizar acciones que no siempre van acorde al manejo establecido de los recursos porque sabe que no habrá sanciones grandes sobre su actuar, por lo que, esto más que generar los incentivos necesarios para que el funcionario sea más productivo, podrá desencadenar una serie de comportamientos adversos a la búsqueda del bien común. Aunado a ello, la estabilidad del empleo puede ocasionar un comportamiento conformista por parte del funcionario, sabiendo que aun cuando realice lo mínimo de sus labores seguirá manteniendo su salario, prestaciones y beneficios que le otorga su empleo.

La jerarquización puede convertirse en otro elemento que contribuye a que el comportamiento del funcionario no sea el idóneo para la administración pública. La jerarquización hace que la excesiva reglamentación propuesta por la APC sufra una caída de manera parcial porque, en estas condiciones, los altos funcionarios son los

que cuentan con el margen discrecional para manejar las reglas a su conveniencia, mientras que los funcionarios de rangos más bajos tengan que mantenerse bajo las reglas que les sean establecidas, ésto provoca que, aunque exista una jerarquía, puedan existir mecanismos alternos de optimización como colaboración o coordinación. Para el caso práctico que habrá de estudiarse, se desdibujan las fronteras entre la jerarquía establecida, ello se mostrará más adelante.

Sin embargo, los funcionarios de rangos más bajos, al ser agentes maximizadores, siempre encontrarán la forma de hacer uso de la discrecionalidad para su beneficio porque la jerarquización genera obstáculos para aquellos funcionarios que quieren ascender de puesto, cortándoles los incentivos necesarios para mejorar su productividad y poder ascender de puesto, y de esa forma, alcanzar, tanto los objetivos individuales del funcionario, como los del sector público. Lo anterior muestra que todos los miembros del sector público son participes en el “juego” de la dinámica organizacional del gobierno, aunado a ello, uno de los supuestos del mercado es que todos tienen la misma oportunidad de participar y de tener información

perfecta, y ello no se cumple en una estructura jerárquica del sector público cuando comienzan a relacionarse, sin embargo, por medio de la coordinación y la colaboración toman posiciones que les proporcionan ventajas y que influyen en el mecanismo de asignación.

De esta manera, el funcionario es orillado a buscar otros caminos diferentes a la estructura establecida de organización y funcionamiento del gobierno. Lo importante ya no será obtener mejores puestos públicos por productividad sino obtenerlos mediante mecanismos de discrecionalidad y por fuera de la estructura gubernamental, o simplemente mantener el puesto presente y de ahí obtener beneficios propios derivados de acuerdos y contratos hechos con otros agentes relacionados con el sector público, pudiendo desembocar en actos de corrupción y conflicto de interés.

Bajo estos argumentos, la primera hipótesis a rechazar es:

***H1.** La excesiva reglamentación, la estabilidad del empleo y la jerarquización de los puestos públicos generan un poder discrecional en los funcionarios que es utilizado por medio de mecanismos de asignación que no son de mercado.*

Hasta este momento la APC ha contribuido a entender por qué la lógica de mercado en la asignación de recursos no aplica, debido a que existe una jerarquización que impide que todos los actores involucrados tengan el mismo poder de decisión, la reglamentación restringe la libertad de la que el mercado aboga para que cada actor tome decisiones. De esta forma, la toma de decisiones se lleva a cabo de manera distinta; no obstante, aún quedan algunos elementos fuera del análisis, por ejemplo, qué sucede en el largo plazo con el comportamiento de los funcionarios, pues la APC considera que el comportamiento será siempre el mismo conforme las reglas permanezcan sin modificaciones.

Con estos elementos de la administración pública clásica, ahora habrá de mencionarse qué fue lo que sucedió para que el paradigma cambiara y la estructura de la administración pública se transformara para estudiar el comportamiento de los funcionarios en la asignación de recursos.

## **1.2 La Nueva Gestión Pública**

La década de los 70's está caracterizada por un constante cambio en la forma de actuar del Estado. Después de grandes eventos históricos -como la II Guerra Mundial-, el nuevo contexto mundial abrió paso a grandes cambios tecnológicos, políticos y sociales, los cuales sugerían el aumento constante de las necesidades de la población. Este aumento propició que el gobierno fuera rebasado y, por tanto, incapaz de resolver los problemas que aquejaban a sus respectivas poblaciones (Gómez Fernández, 2013). La crisis del Estado ante los incesantes cambios dio como resultado amplios debates sobre cuál tendría que ser su nuevo papel en la sociedad.

La excesiva estabilidad de empleo, la jerarquización y la gran cantidad de reglamentación generó que, ante este incesante cambio estructural económico, político y social, la APC no pudiera acoplarse ante estas condiciones. De tal forma que, la rapidez de estos cambios fue tan fuerte que los funcionarios públicos, al estar en una “zona de estabilidad”, no supieron responder a estas transformaciones, por lo

que, la administración pública comenzó a tener serios problemas para cumplir con las nuevas demandas que la sociedad comenzó a exigirle.

La Nueva Gestión Pública (NGP) surgió como una crítica a la Administración Pública Clásica (APC), siendo el principal crítico Hebert Simon (Gruening, 2001). Las bases teóricas principales de las que parte la NGP son la teoría de la elección pública y el gerencialismo, sin embargo, retoma aspectos de diferentes corrientes de la administración pública como la APC, la administración pública neoclásica, institucionalismo económico, el neoinstitucionalismo y la nueva administración pública, entre otras. (Gruening, 2001).

De esta manera, surge esta corriente en el Reino Unido, bajo la administración de Margaret Thatcher, la cual nace como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal con rasgos de difusión y neutralidad política, necesarios para mejorar las funciones estatales. (Sánchez, 2002). El propósito general fue mejorar la calidad de los servicios proporcionados por el sector público para que ya no fuera rebasado por las necesidades de la sociedad; es decir, el gobierno tendría que ser más eficiente.

La NGP es un término usado para describir al conjunto de prácticas e instrumentos específicos aplicados en la administración pública, caracterizados por la importancia que le da al gerencialismo y a la ingeniería de producción en la prestación de servicios públicos, regularmente relacionados con la doctrina del racionalismo económico (Hood, 2001).

El primer supuesto parte del hecho de que el gobierno es ineficiente por naturaleza y por ende, lo mejor que puede hacer es manejarse como un agente activador de recursos que cede espacios de decisión y poder, abriendo paso a actores privados que realicen las actividades que tradicionalmente eran realizadas por él (Gómez Fernández, 2013). Este parteaguas pone fin a toda una serie de prácticas gubernamentales llevada a cabo por décadas, donde el Estado era el agente rector por excelencia de los servicios provistos a la sociedad y que, ahora con la NGP, abriría una nueva relación entre el sector público y sus gobernados.

Esta forma de organización está enfocada en el manejo del sector público de forma gerencial, que pueda proveer servicios con mayor calidad y eficiencia, centrándose en la producción de servicios

públicos, en los procesos operativos y sus funciones contrastados con la responsabilidad pública de sólo enfocarse al cumplimiento de la norma bajo los valores ligados al servicio público y de lo que sucede dentro de las organizaciones públicas<sup>4</sup>. De esta manera, la NGP está en contra de las ideas igualitarias de la administración sin gerentes y doctrinas judiciales basadas en reglas administrativas rígidas (Hood, 2001).

El sector público, al ser manejado de forma gerencial, puede tener ventajas y desventajas. Tomando en cuenta el lado de los procesos operativos y administrativos, efectivamente, puede hacerlos más eficientes, dado que está fomentándose la participación activa, tanto de los altos funcionarios, como del personal a su cargo. Para lograr eficiencia, sería necesario aumentar la discrecionalidad al no existir información perfecta, supuesto del mercado que en este caso no se cumple y con la discrecionalidad podrán resolverse los problemas que la falta de información podría generar en la asignación de recursos.

---

<sup>4</sup> Estas ideas básicas forman parte de la corriente de la APC.

Sin embargo, visto desde una perspectiva de objetivos, puede que esta visión provoque la pérdida del propósito principal del sector público sobre el bien común; es decir, al estar tan enfocado en mejorar los procesos operativos (medios) puede perder de vista hacia donde están dirigidos esos proyectos (el fin) y qué función social cumplirán para mejorar el bienestar de la población. De tal forma que, definitivamente, hay que mejorar la eficiencia burocrática, siempre y cuando, esté fundamentada en los fines de los proyectos que esté llevando a cabo el sector público.

La NGP busca mayor productividad en el gobierno, confianza de la gente en los mecanismos de mercado, la descentralización, mayor capacidad para diseñar e implementar políticas públicas y estrategias para mejorar la responsabilidad sobre los resultados y no sobre lo que dicta, solamente, el mandato (Oyarce, 2011).

De esta manera, los objetivos que presenta la NGP son: el desarrollo de la competencia en el sector público, otorgar flexibilidad en el manejo de la toma de decisiones de los participantes, desarrollar los principios de desempeño, control y responsabilidad en la administración pública, asegurar la eficiencia y la eficacia en el

procesos públicos para que el Estado pueda proveer servicios adecuados a la sociedad, mejorar la gestión de los recursos humanos, explotar la tecnología de la información, y fortalecer la regulación (Ormond, 1999).

El desarrollo de la competencia puede ser un arma de doble filo en el sentido de que, por un lado, podrá mejorar los procesos operativos y crear los incentivos necesarios para que los funcionarios sean más productivos en su labor y así el sector público tenga respuestas más rápidas a los ciudadanos. Y por otro lado, pueden crearse incentivos positivos o negativos; la generación de incentivos positivos, junto con la libertad dada al funcionario público, puede derivar en un poder discrecional que abre paso a la colaboración entre funcionarios e instituciones públicas, pero con la creación de incentivos negativos, la discrecionalidad puede canalizarse hacia la corrupción con tal de cumplir con las metas trazadas (ya sean públicos o personales).

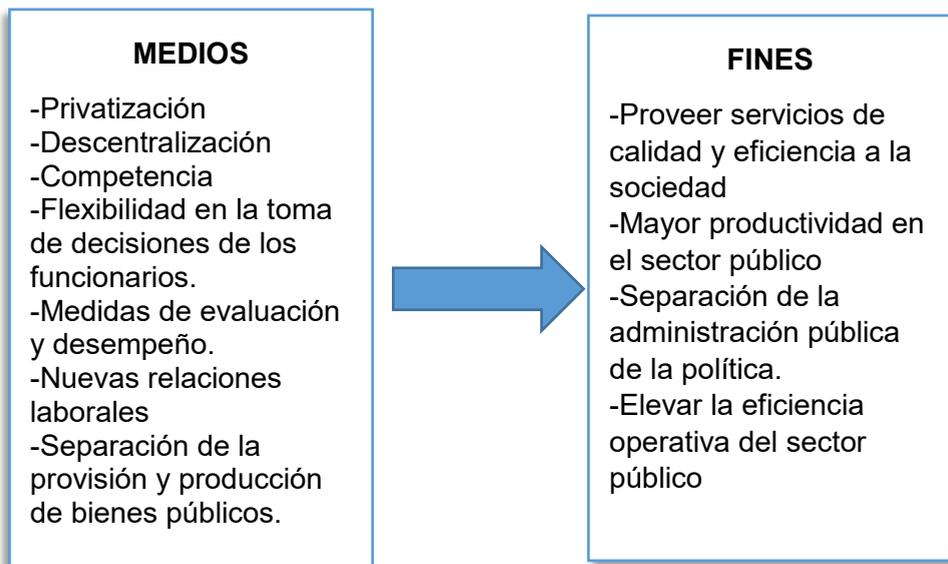
Para evitar que la discrecionalidad sea empleada de forma perjudicial contra los intereses del sector público, será necesario el mecanismo de rendición de cuentas, transparencia, control y

responsabilidad. El problema en ello reside en que, históricamente, ha sido demasiado complicado formular un mecanismo eficaz que restrinja a los funcionarios de actuar contra los objetivos del sector público. Por ello, ha de considerarse que, más que ir por el mecanismo de transparencia, primero hay que cortar las vías (los incentivos negativos) que hacen que el funcionario público use la discrecionalidad a su favor o a favor de intereses de grupo. Este tema es delicado porque el funcionario público, al tener mayor libertad de actuación tiene una línea delgada entre los manejos que puede y no puede hacer para mejorar su productividad.

Esta corriente, para lograr la finalidad deseada, hace uso de la privatización (basada en la teoría de la elección pública y en el gerencialismo), de la separación entre la provisión y la producción de bienes (basada en el modelo de sistema administrativo de Ostrom), la contratación externa (basada en la teoría de la racionalidad y en los costos de transacción), la idea de clientes entre los participantes en un proceso de operación o provisión de servicios públicos (derivado del marketing), la libertad a los funcionarios; es decir, devolverles autoridad en el proceso de toma de decisiones, la separación de la

administración y la política (fundamentada en la APC), la descentralización (de la teoría neoclásica), medidas de desempeño y mejora de evaluaciones, la planeación estratégica, limitaciones presupuestarias, la democratización y la mejora de la participación ciudadana (de la administración pública neoclásica). (Gruening, 2001). El siguiente cuadro muestra los fines y los medios de la NGP:

Cuadro 1. Medios y fines de la NGP.



Fuente: elaboración propia con datos de Hood/2001, Gruening/2001, Ormond y Loffer/1999 y Cejudo/2010.

La privatización, la contratación externa y la descentralización son puntos fundamentales que cambian toda la estructura del sector público originalmente planteada por la APC. La privatización y la contratación externa de proveedores hacen que el sector público ya no produzca ciertos bienes y servicios, esto provoca que tenga menos tareas a realizar; por tanto, uno podría pensar que, si el sector público tiene menos tareas, entonces la probabilidad de que aumente su productividad en los proyectos que realice será mayor y así cumpla uno de los objetivos que plantea la NGP.

En términos del replanteamiento de las actividades del gobierno Milward y Provan (2000) utilizaron la paradoja del *hollow state*. Con ello describieron un Estado vacío que está deshaciéndose de sus actividades y que ello puede llevarlo a la pérdida de credibilidad ante la sociedad si es que este proceso no genera el cumplimiento de los objetivos, a pesar de que el argumento es que el gobierno es ineficiente por definición y el sector privado tiene la capacidad suficiente para suplantar dichas actividades. La pregunta era entonces qué son responsabilidades del gobierno y cómo controlar los vacíos aparentes en su intervención.

Dado este vacío en el Estado y las múltiples colaboraciones, los individuos inmersos en la administración pública obtienen más importancia porque tienen mayores oportunidades de negociar y hacer uso de la discrecionalidad; sin embargo, puede surgir un problema porque el gobierno puede perder el control y poder ante los nuevos mecanismos de relacionarse con otros sectores.

Mientras que la descentralización juega un doble papel aparentemente contradictorio porque, primeramente, la descentralización significa quitarle poder a la institución que mantenía funciones centralizadas. Esta centralización aunada a la rígida reglamentación solo genera que quienes ostentan ese poder (altos funcionarios) tengan un margen discrecional muy grande, mientras que quienes no lo tienen, tengan que someterse de manera directa a una reglamentación rígida. Segundo, al descentralizar las funciones públicas, lo que puede estar haciendo la NGP es simplemente expandir la discrecionalidad, ya no solo a un grupo de altos funcionarios, sino en todos los niveles, haciendo más difícil el papel de controlar al funcionario y del sector público. La pregunta entonces

es cuáles son los incentivos de las organizaciones, cuáles son los de los funcionarios públicos y de qué manera conciliarlos.

La contradicción radica en que, por un lado, la NGP concibe al funcionario público como un agente racional que maximiza su beneficio, y por otro, le proporciona mayor margen de acción para hacer más eficiente su labor, limitándolo solo con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; es decir, confía en un trabajo eficiente del funcionario sabiendo que este funcionario es un agente que primero velará por sus intereses y posteriormente por los de la sociedad. De esta forma, necesariamente incurrirá siempre en problemas de ineficiencia.

De esta manera, la libertad gerencial es uno de los puntos más fuertes y más polémicos de la NGP debido a que el argumento reside en que los directivos puedan tomar decisiones sin restricciones provenientes de cuestiones legales o en el ejercicio del presupuesto dejando de lado las jerarquías en la administración pública para abrir paso a la competencia basada en los principios del mercado (Cejudo, 2010).

Resumiendo lo anterior, el siguiente cuadro muestra los principales rasgos característicos de cada corriente de la administración pública para entender de manera concreta las diferencias existentes entre ambas y porqué muchos de los puntos que propone la NGP resultan polémicos para el actuar del sector público.

Cuadro 2. Características de diferenciación de la NGP.

<b>Variables de diferenciación</b>	<b>Administración Pública Tradicional</b>	<b>Nueva Gestión Pública</b>
<i>Prerrequisitos básicos</i>	Cumplimiento de las normas	Búsqueda de eficiencia, eficacia y legitimidad.
<i>Concepción del Estado</i>	Dominante, unilateral	Modesto, participativo
<i>Base de legitimidad</i>	Jurídica/ técnica	Vinculación Estado-Sociedad
<i>Naturaleza y dinámica del aparato</i>	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución y excepcionalmente bienes y servicios
<i>Estructura organizacional</i>	Vertical, jerarquizada, alta formación, estable, roles definidos y funcional	Horizontal, flexible, roles cambiantes, por proyectos y equipos.
<i>Sistema de planeación</i>	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo

<i>Sistema de dirección</i>	Centralizado, formal	Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa
<i>Herramientas técnicas</i>	Pagos colaterales en función de apoyos políticos (clientelas)	Negociación con grupos y agentes de la sociedad, distribución de recursos a partir de procesos de negociación.
<i>Perfil del funcionario</i>	Administrador público	Gerente público.

Fuente: Gómez, 2013.

Hay que destacar las herramientas técnicas que usa cada corriente, porque el modelo tradicional utiliza métodos clientelares (beneficios a cambio de apoyos políticos), mientras que la NGP lo hace mediante la negociación. La única diferencia notable es que la negociación puede mantener o no los intereses particulares, pero al caer solo en los últimos no habrá una diferencia sustancial entre las herramientas técnicas de ambas corrientes, pues al final, el objetivo será el mismo bajo un mecanismo más discreto: obtener beneficios individuales a cambio de apoyo político mediante la negociación.

El objetivo de la negociación será obtener un juego donde todos los actores ganen (un juego ganar-ganar), siempre manteniendo los intereses institucionales por delante de los individuales. Aquí será importante la alineación de intereses para que

no suceda lo referido en el párrafo anterior. El detalle está en cómo lograr que los intereses particulares puedan alinearse con los institucionales.

Una forma de poder alinear ambos tipos de intereses es que los funcionarios entiendan que les conviene en el largo plazo alinear sus intereses con los de la institución en la que trabajan porque ello les puede redituar mayores beneficios al cumplir con sus funciones y, al mismo tiempo, cumplir con las funciones de la institución pública debido a que, al cumplir con los objetivos de la institución para la que trabajan serán promovidos a mejores cargos, mayores incentivos y mejores sueldos, y con estos beneficios podrán satisfacer de mejor manera sus intereses particulares en el largo plazo.

Es decir, se tiene que lograr que al funcionario le importe la institución para la que trabaja, que se apegue a ella y que tenga un sentido de pertenencia con la expectativa de que en el futuro tendrá mejores retribuciones solo a partir del trabajo realizado.

Sin embargo, para que esto pueda cumplirse, los altos funcionarios públicos deberán comprender que los funcionarios a su

cargo esperarán mejores pagos por el trabajo que están elaborando de acuerdo al éxito de la institución

Otro de los puntos controvertidos de la NGP es la introducción de mecanismos de mercado en el sector público —como la subcontratación, pagos diferenciados, incentivos al desempeño, cobros al usuario, voucher— debido a que, en aras de la búsqueda de mayor eficiencia mediante la reducción de costos operativos y administrativos, renuncian a los sistemas de relaciones laborales establecidos (Cejudo, 2010).

Las críticas a los fundamentos de la NGP tienen diferentes puntos de partida ya que muchas de las bases son duramente criticadas, por ejemplo, la condición de libertad de los funcionarios públicos, las instituciones, agencias y empleados puede llevar a condiciones de corrupción en el sector público. Incluso la misma libertad combinada con una relación más estrecha con el sector privado pueda derivar en problemas de intereses. Pero, para que esto no suceda, la NGP considera a la transparencia como un punto clave para la rendición de cuentas y descartar todo tipo de comportamientos ajenos a las metas de la administración pública.

Otra crítica a la NGP es que pone a los valores económicos en el centro y deja a un lado el bien común, valiéndose de la calidad del individuo y no de la sociedad en su conjunto, al cuestionar las prácticas tradicionales del sector público (Ormond, 1999).

Una crítica más consiste en que al estar de acuerdo con la separación de la política de la administración está pidiendo una condición que es prácticamente imposible porque los tomadores de decisiones son personas que están inmersas en el círculo de lo político y no en el administrativo, mientras que las personas que están dentro de lo administrativo no tienen la última palabra en la forma de operar del sector público.

Con todos los elementos anteriores, la NGP puede resumirse en más competencia y mayor flexibilidad en las administraciones públicas. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) menciona que para lograr lo anterior hay que reducir el poder de los sindicatos del sector público, incrementar la transparencia y atacar las ineficiencias en las instituciones públicas (Hood, 2001).

El aumento de la libertad de los funcionarios públicos, propuesta de la NGP, frente a la excesiva reglamentación sugiere el aumento de la discrecionalidad. Esta afirmación puede visualizarse desde dos puntos de vista. El primero, tomando como base la racionalidad de los agentes, puede argumentarse que el aumento de la discrecionalidad, más que hacer eficiente al sector público, hará que el funcionario público utilice la estructura gubernamental para alcanzar sus objetivos individuales usando recursos públicos, al encontrarse dentro de la esfera del ejercicio del gasto, pudiendo incurrir en delitos y dejando de lado los intereses públicos. Es decir, la discrecionalidad hará del funcionario público un agente social ineficiente, por tanto, el gobierno también lo será cuando ejerza los recursos.

Pero visto desde otra perspectiva, el funcionario público, al contar con un gran margen de discrecionalidad, tiene las condiciones de contar con mayor información en el momento en el que tenga que tomar decisiones, comparado con la situación en la que está sujeto a reglas excesivas. Por tanto, al contar con mayor información, las probabilidades de que tenga una decisión adecuada en el ejercicio de

los recursos serán mayores, siempre y cuando el funcionario siga velando por los intereses del sector público, es decir, que no haga uso de ese poder discrecional para beneficio personal o intereses de grupo.

La libertad del funcionario público proporciona la posibilidad de desarrollar la competencia dentro del sector público. Esta competencia es favorable para aumentar la productividad de los trabajadores del gobierno y así sea mayor la eficiencia en conjunto de las instituciones. El cumplimiento de esta afirmación está condicionado a que la competencia entre los funcionarios no genere incentivos perversos que, con tal de lograr los objetivos, usen la discrecionalidad de forma desmesurada para generar acuerdos por fuera de la estructura gubernamental que les beneficien a ellos. De esta manera, el límite entre que suceda una situación u otra es muy delgado, y si se considera al comportamiento racional de los agentes, habrá mayor posibilidad de que las negociaciones estén encausadas a generar beneficios individuales y no colectivos.

Si a estos dos elementos (libertad y competencia) se añade la descentralización del sector público, este será más dinámico porque

podrá aumentar su eficiencia dado que los funcionarios, con la descentralización, tienen mayores incentivos a ser productivos ya que no habrá tantos obstáculos para ascender de puestos y, aunado a las evaluaciones de control y resultados, estarán obligados a mostrar buenas cuentas en el ejercicio de los recursos si quieren conservar su empleo e incluso obtener mejores puestos.

No obstante, la discrecionalidad mal manejada puede causar que lo anteriormente mencionado no pueda lograrse, ya que con la descentralización el poder de decisión no estará concentrado solamente en los altos funcionarios, sino que ahora hay una gran cantidad de funcionarios que tienen el poder de decisión, haciendo que sea más difícil detectar quien hace uso de la discrecionalidad para su beneficio y, por tanto, tengan incentivos para hacer uso de la misma sin que, necesariamente, tengan que pasar por mecanismos públicos porque saben que será muy complicado detectar sus manejos personales con recursos públicos frente a una mezcla de libertad, competencia y descentralización de una gran cantidad de funcionarios públicos existentes en el ejercicio de los recursos.

Bajo estas circunstancias, la segunda hipótesis a rechazar en este trabajo de investigación es:

**H2.** *La racionalidad del funcionario llevará a que haga uso del poder discrecional para maximizar sus metas particulares, públicas o de su organización y, por tanto, el sector público presentará inconsistencia dinámica, derivado del desvío de objetivos del funcionario, haciendo que pierda credibilidad, eficiencia y que el mecanismo de asignación de recursos no tenga como último objetivo la eficiencia, sino la optimización.*

Definitivamente, la NGP tiene muchas ventajas y desventajas, el punto es saber qué puntos retomar de esta forma de organización del sector público y cuáles no, para lograr que la administración de los servicios públicos sea eficiente, y no existan tantos vacíos al momento de diseñar e implementar las políticas públicas.

La NGP, aunque resuelve algunos problemas que surgen en el mercado, también presenta algunos inconvenientes porque aboga por la libertad de los funcionarios sabiendo que son racionales y que eso

puede generarle problemas al sector público al velar por sus intereses individuales y no por los intereses de la estructura en la que labora.

Hay que considerar que el problema general de la APC es que la principal función de la administración pública no estaba cumplida; es decir, los aparatos administrativos y los funcionarios no respondían a las necesidades sociales, además los servicios públicos eran malos y los trámites lentos. De esta manera, según Michael Barzelay (2000), la administración pública tradicional está caracterizada por darle mayor importancia a los intereses de las organizaciones públicas que a los intereses de los ciudadanos, por delimitar tanto a la autoridad y a su estructura, justificar costos, asignar responsabilidad y ajustarse a las reglas y procedimientos.

La NGP considera que, en este modelo, el servicio profesional de carrera tiene defectos debido al excesivo uso de reglas, la estabilidad concedida a los funcionarios, independientemente, de sus resultados en el desempeño laboral, así como una regulación centralizada, detallada y uniforme.

Esta teoría parte del hecho de que los funcionarios actúan con decisiones estratégicas que maximizan sus ganancias y no por vocación de servicio o valores normativos. De esta manera, el problema es la discrecionalidad de los funcionarios públicos, derivada de la excesiva reglamentación y la estabilidad laboral. (Cejudo, 2010). El funcionario, al ser un agente maximizador y aunque es conformista con lo que tiene de manera formal dada la seguridad en el empleo con el que cuenta, buscará las vías para obtener beneficios que no estén vinculados de manera directa con la estructura del sector público de acuerdo con las funciones que debe cumplir.

El modelo tradicional genera una tendencia a la alineación<sup>5</sup> por no generar los incentivos necesarios para mejorar, el desconocimiento de los aspectos informales de las organizaciones, la incapacidad administrativa y el uso interesado de normas y privilegios, la dificultad de adaptación y análisis crítico del funcionario, una actitud evasiva ante la responsabilidad de los funcionarios hacia los

---

<sup>5</sup> Concepto que está relacionado con “la jaula de hierro” de Max Weber que relaciona el comportamiento de la sociedad con la burocratización, es decir, un comportamiento mecanizado que aparentemente da libertad y estabilidad pero que al final, al hacer siempre lo mismo, hace que estén encerrados en esa conducta mecanizada en una zona de confort.

problemas en sus resultados, dado que solo están ocupados de los medios y no de los fines, falta de iniciativa, no usar las potencialidades de las personas y la incapacidad para dar soluciones negociadas debido a la rigidez de las normas (Villoria, 2009). De esta forma, el método de control de los servidores públicos es el control de insumos para limitar la corrupción, pero genera pocos incentivos para mejorar el desempeño (Barzelay, 2000).

Dada la crítica que hace la NGP al modelo tradicional acerca de los funcionarios públicos, propone modificar el papel de los funcionarios mediante mayor competencia en el sector público dándoles libertad de gestión, flexibilidad e incentivos que aumenten su productividad (Gruening, 2001). Además, busca aumentar el grado de responsabilidad de los servidores ante la sociedad mediante la rendición de cuentas, por lo que es necesario capacitar a los funcionarios para que traten a los ciudadanos como consumidores y percibir a los ciudadanos como aliados para la resolución de problemas para que funcione mejor el sector público (Desarrollo, 1998), desarrollen los principios de desempeño, control y responsabilidad en la administración pública, asegure la eficiencia y

la eficacia en los procesos públicos (Cejudo, 2010), mejore la gestión de los recursos humanos, explote la tecnología de la información, y fortalezca la regulación (sin caer en los excesos de la administración tradicional) (Ormond, 1999).

Lo que propone la NGP cambia por completo la organización y el ambiente en el que el funcionario público desarrollará sus funciones. Las características con las que debe contar un trabajador del sector público son interesantes pero si no hay un manejo adecuado de ellas, pueden llevar a una desviación de la meta principal de la NGP que es alcanzar la eficiencia en el logro de los objetivos del sector público, por ejemplo, proponen mayor libertad al funcionario público ante su actuación combinada con mayor responsabilidad; es decir, a mayor libertad, mayor responsabilidad, pero esa libertad puede generar que el funcionario actúe de manera deliberada buscando lograr sus propias metas sin hacerse responsable de sus acciones. Para la NGP no importa cómo el funcionario logrará los objetivos planteados, lo importante es que los logre y si existiera algún comportamiento ajeno a los principios del gobierno se verá reflejado en los resultados de su trabajo, los cuales habrán sido carentes. Ésa

es la forma en la que la NGP controla a los mecanismos de la economía de mercado que introduce para que no existan desviaciones a intenciones personales sobre los intereses públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas son un punto clave en la delimitación de la responsabilidad y la libertad que pretenden darle al funcionario público, sin ellos, el trabajo en la administración pública sería ineficiente y habría una gran cantidad de desviaciones de los objetivos públicos a los privados. El problema en la implementación de esta medida consiste en que, siendo los funcionarios maximizadores de su beneficio y al mismo tiempo los encargados de gestionar las propias normas referentes a la rendición de cuentas, entonces harán que éstas tengan ciertos espacios que les dejen poder discrecional para actuar conforme a los intereses privados y no a los colectivos

De esta manera, el problema central, no son las reglas de transparencia y rendición de cuentas, sino las bases en las que están fijadas desde un inicio para determinar bajo qué áreas podrá actuar el funcionario; es decir, con qué margen de libertad puede contar para tener un buen desempeño de las funciones públicas y que no exista

una desviación de los objetivos para los que fue contratado. Aquí los supuestos de economía que la NGP está tomando son: la competencia para lograr resultados, contratos basados en resultados y la libertad de gestión.

El siguiente cuadro resume las ideas principales sobre las características del funcionario público de acuerdo a cada corriente:

Cuadro 3. Características del funcionario público. APC y NGP

<b>Administración Pública Clásica</b>	<b>Nueva Gestión Pública</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Especialización de funcionarios</li> <li>-Jerarquía en los cargos públicos</li> <li>-Delimitación de la competencia</li> <li>-Rigidez en procedimientos</li> <li>-No propiedad del cargo</li> <li>-Promoción de antigüedad en el cargo</li> <li>-Protección formal del puesto público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los funcionarios son agentes racionales</li> <li>-Uso interesado de normas y privilegios</li> <li>-Actitud evasiva ante la responsabilidad.</li> <li>-Falta de iniciativa</li> <li>-Incapacidad de dar soluciones</li> <li>-Uso de la discrecionalidad a su favor.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con datos de Villoria/2009 y Cejudo/2010.

Hasta ahora parece que existen dos opciones: la primera, tener a un sector público altamente eficiente y competitivo en sus funciones operativas, aunque esto no implique necesariamente que sea

eficiente en el cumplimiento de las demandas de la sociedad; y la segunda, tener a un sector público limitado, que solo esté dedicado a atender las demandas de la sociedad de forma ineficiente, (muchas veces de forma incompleta) con funcionarios conformes con lo que hacen y, por tanto, sin incentivos para hacer que el gobierno mejore.

Por un lado, la administración tradicional los concibe como personas que están preparadas para trabajar en la administración pública y tienen los elementos necesarios para gozar de las ventajas que ésta le proporciona al servidor, siempre sujetos a un reglamento y jerarquización; y por otro lado, la NGP los concibe como personas que no tienen los incentivos suficientes para mejorar su desempeño, dado que están en una zona de conformidad y atados a una gran cantidad de reglas. Al no tener esos incentivos usan la discrecionalidad para generar los necesarios, no para mejorar el desempeño del sector público, sino para maximizar sus ganancias. Estos incentivos son personales o de intereses de grupo provocando ineficiencias en el sector público que son traducidos en una mala gestión de los recursos públicos.

Haciendo una analogía: la administración tradicional indica que no hay que dejar salir a un niño a la calle a jugar; sin embargo, si el niño llega a salir de su casa tendrá restricciones para poder hacerlo, como no estar en la avenida principal de la colonia y no alejarse de su casa, en donde sus padres (quienes tienen el control sobre él) lo puedan ver. Aquí se encuentra la excesiva reglamentación, control y jerarquización ejemplificados.

Mientras que la NGP dirá que al no dejar al niño salir o dejarlo salir solo a una zona específica provocará que el niño esté aburrido, no disfrute jugar y disminuya su ánimo, y llegará el momento en que el niño observará el comportamiento de sus padres para ver en qué momento será adecuado romper las reglas que ellos le han puesto sin que ellos se percaten. Por tanto, hay que dejarlo salir a donde él quiera y si sufre algún accidente (por ejemplo, que lo atropellen) será responsabilidad del niño por no tener un buen control de la situación, por lo que, a través del mecanismo de la transparencia habrá que determinar exactamente lo que sucedió para saber qué tan irresponsable fue el niño en estas condiciones.

La cuestión fundamental es que el accidente, al representar las ineficiencias en el sector público, es justamente lo que la NGP está buscando evitar, dado que su meta primordial es lograr la eficiencia. Entonces está aceptando que, aún con su modelo, el sector público seguirá teniendo problemas de eficiencia y, por tanto, será necesario generar otros mecanismos, no para erradicar las ineficiencias, sino para hacerlas más moderadas.

En definitiva, las reglas del juego que existen en el sector público sobre la forma de operar de los funcionarios no son consistentes en ambas corrientes porque dejan espacios grandes para manejarlas como mejor convenga. La discrecionalidad tendrá que medirse para analizar bajo qué circunstancias funciona como aliada de los objetivos del sector público y bajo qué supuestos es usada para beneficiar al funcionario público como individuo o como parte de un grupo en específico. Por tanto, la discrecionalidad puede ser usada para ambos caminos (beneficio individual y beneficio social), el punto central será encontrar la manera en la que no sea usada para provocar ineficiencia en el sector público al maximizar solo los beneficios de los funcionarios gubernamentales.

### **1.3 La discrecionalidad en la APC y en la NGP**

El presente trabajo considera que la discrecionalidad es el grado de libertad que tiene el funcionario para tomar decisiones. Este grado de libertad estará acotado de acuerdo a las diferentes disposiciones, leyes y reglamentos que le dan fundamento a su cargo.

Para poder proporcionar un contexto general sobre la discrecionalidad en el sector público, primero hay que señalar que el funcionario público es el encargado de diseñar y ejecutar las políticas públicas. Una política pública es una estrategia o plan de acción, cuyas implicaciones actuales y futuras son los principales factores a tomar en cuenta para ponerla en marcha a través de instrumentos de política (Contreras, 1996).

El diseño de las políticas públicas y, en particular, el de la política económica es un proceso bastante complejo debido a que las autoridades deben proponer una estructura donde prevalezca una relación sana entre los agentes económicos y garantizar el bienestar social acompañado del menor costo social posible (Galán, 2014).

Es en el diseño y en la ejecución de las políticas públicas donde ha radicado el debate “discrecionalidad versus reglas de política”. Una política o estructura discrecional es aquella que le permite al funcionario público actuar de acuerdo a su propio juicio y, por tanto, tiene un margen grande de decisión ante sus funciones. Mientras que una regla consiste en la imposición de una restricción en la toma de decisiones del funcionario público aun cuando puedan presentarse ambigüedades en los lineamientos establecidos. (Contreras, 1996).

La discrecionalidad representa una ventaja para cualquier funcionario público porque le otorga flexibilidad a su actuación y le permite contar con la mayor cantidad de información posible para la toma de decisiones. Mientras que una regla es creada en un periodo anterior a su aplicación y, por ende, toma en cuenta un conjunto más estrecho de información comparado con el que cuenta el funcionario al momento de tomar decisiones. Las desventajas de la discrecionalidad están basadas en que el sector público es un conjunto amplio de instituciones heterogéneas que buscan metas diferentes, tienen intereses particulares y cambian de decisiones constantemente, por tanto, la discrecionalidad puede llevar a

resultados sumamente alejados de las metas generales (Villar Gómez, s/f).

La heterogeneidad institucional puede generar que, si un funcionario público cuenta con cierta discrecionalidad, ésta última se amplíe por la conformación de la estructura sin que sea explícitamente consensuada esta ampliación, la cual puede generar espacios que podrán ser utilizados para obtener beneficios personales aprovechando la condición de ser una discrecionalidad no explícitamente acordada.

Por lo que, ante la apertura de estos espacios podrán realizarse dos acciones: esperar a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas o vigilar qué funcionarios públicos han hecho uso de esa ampliación con los fines individuales.

Kydland, Prescott, Barro, Gordon, y Taylor han abogado por el establecimiento de una regla de política (Galán, 2014), ya que, históricamente, está demostrado que los funcionarios, a pesar de tener ya establecidos sus objetivos y el diseño de política, incurren en acciones discretionales alejadas de los lineamientos rectores en la

etapa de ejecución de la política pública. El problema de ello es que, al final, es tal su poder discrecional que terminan modificando, incluso, los propósitos iniciales por motivos políticos más que por lograr el bienestar social.

Ante este problema, habrá que visualizar a la regla de política como el instrumento idóneo para dotar de credibilidad y eficiencia al sector público. Sin embargo; hay que tomar en cuenta que la regla no puede ser tan rígida debido a que condiciones externas pueden ocasionar que el funcionario público tenga que salir de ese limitado margen de acción para evitar consecuencias negativas para la sociedad; por tanto, la regla debe ser flexible; es decir, debe permitirle al funcionario actuar —independientemente de la regla de política establecida— en situaciones especiales que pongan en riesgo el cumplimiento de las metas de la política o el propio bienestar de la población. Siempre con pleno conocimiento por parte de la sociedad, sobre esta forma de operación del sector público.

La credibilidad será la variable fundamental para que el sector público genere la confianza suficiente en los agentes económicos, y así pueda hacer uso del poder discrecional cuando sea necesario.

Esta credibilidad la obtendrá mediante la congruencia entre lo que anuncia el sector público (objetivos y diseño de la política) y las acciones del mismo (ejecución de la política).

En ese sentido, Kydland y Prescott (1977) señalan que la credibilidad es el principal problema del sector público porque solo en pocas ocasiones hay consistencia dinámica (congruencia) entre sus anuncios presentes y sus acciones futuras y, por tanto, las expectativas y decisiones de los agentes económicos cambiarán conforme esa inconsistencia varíe. Este fenómeno lo explicaron mediante el teorema de “Inconsistencia dinámica”, el cual está basado en los anuncios y decisiones del Banco Central al emplear una política monetaria.

De esta manera, la conclusión general a la que llegan es que deben adoptarse reglas simples<sup>6</sup> frente a la discrecionalidad, para tener resultados consistentes y con ellas puedan formarse acuerdos institucionales que hagan costosa la desviación de las reglas de

---

<sup>6</sup> La característica de simple es para que esté detectado de forma más rápida cuando un funcionario público incurre en el uso de la discrecionalidad (Contreras, 1996, pág. 166).

política. (Contreras, 1996). La economía convencional, menciona que el sector público es ineficiente y por ello debe de dejar al mecanismo de mercado la asignación de los recursos; sin embargo, la conclusión anterior ayuda a comprender que los problemas existentes dentro del sector público pueden ser resueltos y no dar una solución tan tajante ante la necesidad de la existencia del gobierno en la sociedad.

Siguiendo la lógica de la implementación de las reglas de política, éstas pueden imponerse tanto en la política monetaria, fiscal y cambiaria. Esta investigación tendrá su centro en el manejo de los recursos públicos en general.

Las reglas establecidas deberán impedir, mediante candados, que los funcionarios caigan en la discrecionalidad usada para sus propios fines y al mismo tiempo deberán cumplir con la característica de que debe ser sencilla, flexible y además, debe facilitar el crecimiento de la economía.

Aunado a ello, si estas reglas gozan de credibilidad, entonces podrán integrar varias formas para hacer uso del poder discrecional solamente cuando sea necesario. Por tanto, si el sector público logra

tener consistencia dinámica mediante el uso de reglas gozará de credibilidad ante los demás agentes económicos (Galán, 2014).

No obstante, la aplicación de una gran cantidad de reglas no ha logrado que el poder discrecional, por parte de los funcionarios públicos, sea usado en situaciones muy especiales y, al contrario, lo utilicen para satisfacer intereses de carácter individual o de grupo debido a la gran cantidad de actores que interaccionan alrededor de ella y, por tanto, el manejo de los recursos no llegue a ser lo eficiente que llegaría a suponerse en el sentido de lograr los objetivos que las demás políticas públicas tienen trazado. Ésta es la crítica principal a la NGP, la cual consideró que, con hacer una administración pública gerencial, resolverían los problemas del sector público. El gerencialismo es necesario para mantener un control y una organización ordenada para realizar las actividades de cada estructura de las instituciones públicas, no obstante, lo anterior no es suficiente para controlar todas las actividades y el comportamiento de los funcionarios, pues no existe una jerarquía rígida, el seguimiento de normas no es estricto y los resultados será lo único que podrá

evaluar el gerencialismo, mientras que las formas para lograrlos serán indistintas.

Las implicaciones, tanto de la discrecionalidad como de las reglas de política, en la política económica son diversas. La excesiva discrecionalidad en el manejo de los recursos implica que los funcionarios hagan uso de ellos para fines electorales y puedan mantenerse en el poder por más tiempo; es decir, es una estrategia maximizadora del beneficio individual político-electoral, en la cual aumenta el uso de recursos durante el año previo a las elecciones para que la sociedad tenga la apariencia de que están cumpliendo con los objetivos trazados en las políticas públicas.

De esta manera, la discrecionalidad puede convertirse en el vehículo perfecto para que los funcionarios públicos manejen los recursos con motivaciones personales o de sus grupos políticos favoreciendo una élite o grupo al que pertenecen, o a intereses fuera de su organización, es decir, maximizar los recursos con fines electorales y no con fines colectivos, generando condiciones de ineficiencia en el sector público.

Ha de hablarse de fines electorales porque en México el gasto gubernamental está ligado a los procesos electorales debido a que, por medio de los programas sociales, el partido en el gobierno intenta atraer el voto, bajo el argumento de que, el funcionario público en funciones, quien pertenece a un partido político “sí hace algo” por la población mediante el gasto público y por ello habrá que votar por ese partido político, porque, por lo menos, garantiza que siga existiendo esa acción pública.

Por tanto, no se trata de prohibirle al funcionario actuar mediante una excesiva reglamentación, sino de acotar el espacio de acción en el que el servidor público está inmerso; es decir, darle un margen de acción al funcionario para que actúe con reglas claramente establecidas, sin la necesidad de prohibirle cualquier acción que pretenda ejercer con fines públicos. Se trata de que pueda alinearse el objetivo de su puesto a los objetivos individuales, es decir, que pueda alcanzar sus fines sin desviar a lo que originalmente está ahí para cumplir.

Así, el manejo discrecional tiene una característica dual: por un lado, es consistente con los objetivos de política económica en el

momento en el que el sector público lo aplica de manera intencionada ante problemas económicos (aunque su aplicación es lenta) y por otro, es consistente con los fines políticos, de grupos de presión e individuales, cuando las modificaciones están pensadas en el hecho de realizar acciones que beneficien a dichos jugadores.

La racionalidad ilimitada es la característica principal cuando la discrecionalidad está encaminada con fines políticos solamente. Toda acción realizada por los funcionarios públicos será con el objetivo de maximizar los intereses de grupo, intereses que le favorecerán de forma individual. Este hecho hace que la racionalidad ilimitada no sea la apropiada para que la discrecionalidad sea consistente con los objetivos de política económica.

Las reglas de política pueden presentar otro tipo de implicaciones sobre el manejo de recursos, por ejemplo, al tener reglas rígidas, las modificaciones al uso de ellos serían menos comunes y, por tanto, los funcionarios tendrían que maximizarlos de la mejor manera posible, dada la cantidad de recursos públicos con los que cuentan; además será más difícil que sea utilizado un medio electoral para conservar el poder político. Pero, si existe un problema

económico que obliga hacer modificaciones al manejo de ellos, será complicado hacer esos cambios y que surtan efectos lo suficientemente rápidos para contrarrestar dicho problema, dados los candados institucionales y políticos existentes alrededor del sector público.

En este contexto, la corriente de “reglas flexibles” trata de buscar un equilibrio entre el establecimiento de reglas y el uso de la discrecionalidad. El comportamiento racional del funcionario público es el que debe detenerse al estar en contraposición a los objetivos sociales. Este comportamiento es el principal factor que influye en los resultados del sector público en general. Por tanto, la credibilidad será la medida para determinar si las reglas, efectivamente, están cumpliendo con su labor de detener al comportamiento racional puro del funcionario o si el funcionario está utilizando su discrecionalidad en momentos necesarios mediante la colaboración y la organización, enfocadas al cumplimiento de la política de gasto o, de lo contrario, está haciendo uso discrecional de sus facultades por motivos personales, de grupo o políticos, que generan problemas de ineficiencia en el ejercicio del gasto gubernamental.

La credibilidad es la característica que le dará confianza a los agentes económicos sobre el actuar del Estado. De forma sencilla, puede mencionarse que, si el gobierno cumple en el manejo adecuado de los recursos con lo que ha anunciado, entonces habrá un trabajo eficiente de los funcionarios públicos, enfocados a lograr las metas de política, quienes han estado apegados a las normas y han hecho uso de la discrecionalidad permitida para alcanzar las metas de las instituciones públicas, sin anteponer sus intereses sobre los de la sociedad.

Pero si existe un problema de inconsistencia dinámica, entonces habrá que determinar dos situaciones: el funcionario público está haciendo uso de su poder discrecional para otros fines diferentes a los de las instituciones o hubo algún evento externo en el tiempo transcurrido entre el momento del anuncio y del accionar que modificó lo originalmente anunciado por el gobierno. Por tanto, podrá perder credibilidad y confianza ante la sociedad. De esta manera, la tercera hipótesis en este trabajo es:

**H3:** *El desarrollo de la competencia junto con la descentralización del sector público y mayor libertad otorgadas al*

*funcionario (quien es un agente maximizador) generan los incentivos necesarios para que dicho funcionario utilice su poder discrecional para, primero, maximizar su bienestar individual y luego el bienestar colectivo, haciendo que el sector público busque optimización de procesos y resultados por encima de la eficiencia de mercado.*

En este punto, las condiciones que presentan en común en la NGP y en la APC es que parten del supuesto de que los funcionarios públicos son agentes racionales que maximizan su bienestar antes del colectivo. El punto donde están separados consiste en qué es lo que tiene hacerse para que los funcionarios velen por el bienestar colectivo para cumplir con las funciones del Estado y no por el suyo. La APC considera un tratamiento rígido de reglas y la NGP mayor libertad con reglas flexibles acompañados de mecanismos de transparencia y control para sancionar a quienes presenten ese comportamiento.

Hasta ahora ha de observarse que la decisión de determinar cómo debe ser la actuación de un funcionario en el diseño de políticas y el manejo de los recursos públicos es complicado debido a la naturaleza de ser un agente maximizador, a la cantidad de agentes

que juegan alrededor y dentro del gobierno, al margen de acción con la que cuente, al cumplimiento de las normas y a la cantidad de instituciones que conforman al sector público.

Analizando estas formas de ver el papel del funcionario, podrían catalogarse de la siguiente forma: en los extremos está la APC y a la NGP, mientras que el punto intermedio es la visión de Kydland y Prescott junto con los demás autores. Todos con el propósito de que el sector público satisfaga las necesidades de la sociedad de la manera más eficiente posible.

La NGP vislumbra las potencialidades que tiene el funcionario público. No obstante, también presenta limitaciones que consisten en hasta qué punto debe darse libertad al servidor, considerando que es un agente racional.

La NGP aboga por mejores resultados con muchos supuestos, uno de ellos es la racionalidad individual de los funcionarios. Ésta responde tanto a beneficios personales como en su organización, pero al flexibilizar este supuesto la NGP carece de herramientas para explicarlo debido a que los resultados que se obtengan de los

procesos operativos son lo más importante, sin importar en un primer momento, la forma en la que se obtenga.

Si bien, es fundamental el enfoque gerencialista para la asignación y gestión de recursos, no es el punto nodal porque dentro de las formas en las que se obtienen los resultados existen arreglos y relaciones entre funcionarios que modifican a los mismos.

Es por eso que el siguiente apartado detalla desde corrientes actuales de la economía sobre estas carencias. Ello con el objetivo de poder analizar desde un punto de vista puramente económico, la toma de decisiones y el accionar de un individuo en un plano como el sector público.

## **Capítulo 2. El individuo como funcionario público y su comportamiento.**

Dentro de la toma de decisiones de los individuos, la economía clásica basa su argumento en el supuesto de la racionalidad del individuo. Sin la maximización de la utilidad no habría un comportamiento que dinamizara al sistema económico.

No obstante, existen muchos modelos que ponen en duda este supuesto como forma de comportamiento que hace que el sistema económico funcione. De ahí la importancia de analizar ambas posiciones para entender lo que ha sucedido con este supuesto y comprender de mejor manera cómo un individuo que no es puramente racional toma decisiones óptimas que pueden dar resultados eficientes.

En este apartado habrán de abordarse los postulados de la corriente de la economía del comportamiento sobre la manera de actuar de los individuos, la forma en la que la discrecionalidad influye en la modificación de esa conducta y el papel que juega la estructura del sector público debido a que no puede ser analizado mediante

alguna corriente en particular de la administración pública. Para ello, ha de presentarse en primera instancia en qué consiste la economía del comportamiento.

## **2.1 La conducta de los funcionarios: la economía del comportamiento.**

La economía del comportamiento es una rama de la economía cuyo análisis está centrado en poner en duda la existencia de la racionalidad perfecta de los agentes económicos. Es decir, cuestiona si verdaderamente los agentes económicos son *homo economicus*<sup>7</sup> como lo postula la teoría neoclásica. Como su nombre lo indica, está basado en el comportamiento de los agentes al tomar decisiones y cuáles son las variables que considera al elegir.

Es por ello que este capítulo detalla los argumentos que proporciona esta corriente sobre el actuar de los agentes para entender, desde un punto de vista microeconómico, la manera en la

---

<sup>7</sup> El concepto *homo economicus* es utilizado por algunos economistas para denominar a los agentes económicos que toman elecciones racionales, al maximizar su utilidad al menor costo, ya sea monetario o no, (Investopedia, 2015). El *homo economicus* representa en conjunto al comportamiento racional, al egoísmo individual y a las preferencias estables (Samson, 2014).

que este comportamiento repercute en la dinámica económica, cómo está relacionado con el comportamiento de los funcionarios que laboran en el sector público y así poder retomar elementos que señala la teoría de la Nueva Gestión Pública (NGP).

La racionalidad de los agentes es uno de los supuestos más importantes en los que está basada la teoría neoclásica. Esta característica es fundamental para explicar la dinámica económica, debido a que, a partir del comportamiento racional junto con otros supuestos, el sistema neoclásico fundamenta su teoría. El modelo de competencia perfecta no puede entenderse sin la racionalidad de los agentes; es decir, la búsqueda de la máxima utilidad posible con información perfecta es el comportamiento microeconómico que dinamiza al sistema. Todos los agentes se mueven alrededor de la maximización de su utilidad.

Este supuesto, de acuerdo a la corriente de la economía del comportamiento, no se cumple a cabalidad, debido a que no solamente es la información perfecta y la maximización de la utilidad lo que motiva a los agentes a tomar decisiones; sino que hay otros factores que intervienen en el agente que no necesariamente son

racionales en un sentido económico y estas decisiones generan sesgos que van alejándose de lo que plantea la teoría neoclásica.

Arkelof y Shiller (2012)—dos de los principales autores de la economía del comportamiento—, en su libro “Animal Spirits: How human psychology drives the economy, and why it matters for global capitalism”, retoman el concepto keynesiano de espíritus animales, en el cual los agentes toman en cuenta las emociones y otro tipo de motivaciones (no necesariamente económicas) en la toma de decisiones (Fuentes, 2009), y ello provoca que no se cumpla el concepto de agente racional, dado que el agente, aun teniendo toda la información posible a su disposición, si da mayor peso a algún motivo de diferente índole (no económica), podrá elegir la opción que no sea la más eficiente para la teoría neoclásica.

Es decir, las decisiones humanas están fuertemente influenciadas por el contexto y por el entorno en el que está situado el agente. En este sentido, Granovetter (1973) señala—en su teoría de la fuerza de los vínculos débiles—que los individuos están influenciados por su círculo más cercano y por los lazos existentes con individuos más lejanos a él. Regularmente, a éstos últimos les

dan menor valor del que realmente tienen; es decir, las relaciones más lejanas llegan a influir fuertemente en las decisiones de los individuos debido a que se encuentran en círculos sociales diferentes. Por tanto, los factores que pueden influir en la toma de decisiones abarcan un panorama más amplio como son las normas sociales, la incertidumbre y el riesgo, los sentimientos, presiones sociales, el tiempo y el espacio, experiencias previas y la confianza (Samson, 2014). Todos estos factores hacen que la llamada *racionalidad económica* esté limitada y condicionada y, por ende, no se cumpla el supuesto.

Los espíritus animales que pueden intervenir en la toma de decisiones no racionales son: la confianza, la equidad, la corrupción, la ilusión monetaria y las historias de la tradición oral. En este contexto, la manera en la que las decisiones son tomadas, no son por medio de cálculos racionales solamente, hay posibilidad de tomar decisiones porque “simplemente se cree que es lo correcto” a través de la confianza existente sobre la decisión tomada.

Uno de los espíritus animales mencionados es la equidad, la cual está ligada con el término de la justicia. Éstos son dos elementos importantes para la estructura del sector público. De acuerdo con la

teoría de las capacidades de Amartya Sen (2012), la equidad consiste en dar a cada uno lo que se merece en función de sus méritos y condiciones, mientras que la justicia va de la mano con el concepto de equidad porque la justicia intenta que este principio se cumpla de acuerdo a los valores de una sociedad, ya sea desde una perspectiva de uso, de necesidad o de permanencia<sup>8</sup>.

En estas condiciones, dentro de las funciones del sector público está garantizar la estabilidad y la asignación de recursos. Por ello, tanto la equidad como la justicia han de tenerse en cuenta para la toma de decisiones (entre ellas el enfoque que utilizará para lograr la equidad). Si el sector público determina darle prioridad a la equidad entonces no alcanzará la llamada eficiencia económica, dado que no siempre van en el mismo sentido una con otra (dentro del debate equidad vs. eficiencia). Esto puede ejemplificarse con las decisiones del sector público y las instituciones de impartición de justicia.

---

<sup>8</sup> El principio de uso se refiere a darle a quien pueda aprovechar mejor los recursos. El principio de necesidad consiste en darle recursos a quien no los tenga y el de permanencia es darle los recursos a quien haya trabajado por conseguirlos. Dependiendo de la sociedad que sea considerada, tomará una de estas perspectivas para la impartición de la justicia y lograr la equidad.

La corrupción en cualquier sector económico puede dañar severamente a la eficiencia económica; aunque desde el punto de vista microeconómico, la argumentación es que la corrupción puede lograr que los agentes maximicen su utilidad más allá de lo esperado al romper con las restricciones establecidas, lo cierto es que a nivel macroeconómico, la corrupción tiene consecuencias dañinas para la dinámica económica pudiendo desencadenar en crisis económicas derivadas de malos manejos del sector público y/o del privado. Como ejemplo está el caso de Enron y la crisis del 2001 en Estados Unidos (Akerlof, 2012)<sup>9</sup>.

La ilusión monetaria puede hacer que los agentes no actúen de manera racional porque al pensar en términos nominales, los agentes no dan cuenta de los verdaderos precios, y al mal interpretar la información que les arroja el mercado, pueden no tomar decisiones racionales, por no ver el valor real de las mercancías.

---

<sup>9</sup> Enron fue una empresa creada en 1985 en Estados Unidos, cuya actividad era la administración de gasoductos y que expandió sus actividades a otras áreas. Entre 1995 y el 2000 fue catalogada como una de las empresas más innovadoras del país norteamericano. Sin embargo, en el año 2000 comenzó a surgir información de sobornos y tráfico de influencias para obtener contratos en otras partes del mundo. Ello, aunado a una serie de prácticas contables fraudulentas, llevaron a la empresa a la quiebra y a la crisis económica en Estados Unidos en el 2001.

Y, por último, las historias o los anuncios de la tradición oral, en las que muchas veces los agentes no se percatan de la realidad o no buscan más información y están conformes con las historias o discursos que dicen otros individuos acerca de la economía, y si estas historias no son del todo ciertas, pueden llevarlos a decisiones ineficientes, por no contar con la información completa al respecto (Samson, 2014).

Además, otro de los conceptos que está contemplado en la rama de la economía del comportamiento es el altruismo de los individuos. Este tipo de comportamiento tiene presencia en el hecho de que puede generarse el aumento de utilidad en una persona al beneficiar a los demás individuos. Existen dos tipos de altruismo: el altruismo puro que consiste en el aumento de utilidad tanto de la persona que beneficia a otra como del individuo beneficiado; y el altruismo impuro que consiste en el aumento de utilidad de la persona que beneficia a otra sin que esto haga aumentar la utilidad de la persona beneficiada. (Gómez-Pomar, 2011).

El altruismo puede convertirse en un elemento motivador que aumente la utilidad de los individuos sin que, de manera directa, estén

dedicados solo a maximizar su propio beneficio. Este tipo de comportamiento rompe con la característica del individualismo y egoísmo existente en el agente racional.

Englobando a todos los espíritus animales, destaca que todos ellos son formas de relaciones sociales y, por tanto, el entorno social, en su conjunto, influye en la toma de decisiones; es decir, los individuos no están aislados como lo postula la teoría neoclásica y no persiguen, solamente, su propio interés: no hay un egoísmo perfecto. De esta manera, al tomar en cuenta su entorno y su relación con los demás individuos, toman en consideración el actuar de los otros para tomar sus propias decisiones, entrando al campo de la teoría de juegos del comportamiento, el cual analiza el sentir de los jugadores sobre los pagos que reciben los demás y cómo ello influye en las decisiones futuras (Samson, 2014).

Aquí aparece un juego de estrategias en las que, evidentemente, los jugadores no pueden maximizar su utilidad de manera consistente debido a que están a la espera de las decisiones que tomen los demás individuos para ver la estrategia en la que puede tener una optimización acotada, es decir, resultan ganancias

obtenidas menores a las esperadas, por lo que no hay que hablar de una racionalidad pura, sino una racionalidad acotada y condicionada a factores sociales.

Con ello se puede decir que el funcionario público es un agente económico con racionalidad acotada, no tiene solo el interés de lograr un beneficio individual pues tiene distintas motivaciones, además de la económica. El papel del funcionario dentro del sector público presenta dos tipos de estrategias: una individual y otra social. Es por eso que se habla de la racionalidad acotada, si bien va a maximizar su beneficio, la naturaleza de sus funciones y las relaciones sociales—principalmente laborales—que tiene limitan que su principal motivo sea el económico.

Al trasladar los llamados espíritus animales al terreno del sector público y particularmente enfocado en los funcionarios públicos, ha de observarse una mezcla de prácticas individuales, que de manera conjunta van definiendo el comportamiento general del sector público. Aquí, tanto la confianza, la equidad, la corrupción, el altruismo, la justicia y las historias de la tradición oral juegan un papel importante en él porque son factores que influyen en las decisiones que toman

los individuos y que pueden obstaculizar que las personas sean agentes puramente maximizadores.

Las personas que conforman al sector público no pueden manejar de manera total un comportamiento racional (a pesar de que cuenta con sus propias motivaciones), dadas las características que presenta el propio sector; es decir, debido a que el sector público está para propiciar la estabilidad y el crecimiento económico, para redistribuir la renta, fomentar la eficiencia económica y asignar recursos —de acuerdo con Musgrave (Stiglitz, 2003)—, no puede ser un agente completamente racional porque su trabajo tiene que traducirse en crear condiciones de justicia y capacidades. El sector público no puede estar enfocado en trabajar para su propio beneficio.

Por tanto, las personas que laboran en el sector público deben trabajar sobre el objetivo de mejorar las condiciones económicas y sociales que presenta la sociedad para la que trabaja. Tomando conceptos relacionados con la psicología<sup>10</sup>, sus motivaciones

---

<sup>10</sup> Motivación intrínseca- está referida al propio incentivo cuya realización de la conducta está en sí misma, los motivos que conducen a la activación de este patrón conductual son inherentes a nuestra persona.

intrínsecas deben estar encaminadas a la vocación al servicio público y al compromiso con la sociedad, dándole menor peso a sus motivaciones personales. Mientras que sus motivaciones extrínsecas, es decir, los incentivos que otorga el sector público para mejorar el trabajo de sus empleados, deben tener el objetivo claro de mejorar su eficiencia y que dicha eficiencia esté traducida en la mejora del bienestar social.

La racionalidad de las personas que laboran en el sector público está acotada al mismo entorno. El perfil del funcionario público debe estar claramente enfocado al aumento de su utilidad en función del aumento de la utilidad colectiva en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Desde este enfoque, los trabajadores públicos no deben tener como prioridad su beneficio personal. Si esto sucede, existe la posibilidad de incurrir en procesos de corrupción o de manejo de discrecionalidad orientado hacia su favor, logrando que la

---

Motivación extrínseca- aquellas actividades en las cuales los motivos que impulsan la acción son ajenos a la misma, es decir, están determinados por las contingencias externas (Lorenzana)

administración pública adquiera ineficiencias operativas y tenga problemas de credibilidad.

En este sentido, el punto clave estará en el diseño de una estructura gubernamental que entienda los factores que influyen en la toma de decisiones de las personas que laboran en el sector público y no solamente desde un punto de vista económicamente racional.

Es por eso que la importancia de la economía del comportamiento en el sector público radica en que no considera a los individuos como agentes racionales perfectos. Sino como individuos que están sujetos a cambios y factores, que no necesariamente son del tipo económico, y que los lleva a tomar, a veces, no las mejores decisiones desde el punto de vista de la eficiencia económica, pero que pueden ser las mejores decisiones desde el punto de vista de la equidad y la justicia, por lo que aquí existe un debate sobre las preferencias de los funcionarios públicos y a qué aspectos les darán mayor peso para la elaboración de políticas públicas.

Dados estos elementos, habrá que analizar si conviene más que el funcionario público esté controlado por una serie de reglas y

controles o si hay que darle un margen de maniobra, estando conscientes de todos los factores que influyen en él para la toma de decisiones dentro de la administración pública.

## **2.2 La discrecionalidad y la economía del comportamiento**

Los elementos de la economía del comportamiento representan un giro al análisis de la discrecionalidad en el servidor público debido a que el riesgo a que el funcionario utilice su poder en la toma de decisiones con fines distintos a los establecidos por las instituciones públicas aumenta considerablemente. Las variables a tener en cuenta para determinar qué decisión tomará, aumentan y ello dificulta que el funcionario use la discrecionalidad sólo para satisfacer los intereses de la sociedad.

En la NGP, el problema reside en el peligro que puede presentarse si el funcionario público usa la discrecionalidad, solamente, para maximizar su utilidad sin tomar en cuenta otros factores. Y aun así, es complicado establecer en qué momento el funcionario tendrá los incentivos para trabajar encaminado con las

metas del sector público, o si los incentivos están provocando que se desvíe de las mismas.

Pero la economía del comportamiento abre paso al análisis acerca de que el servidor público puede utilizar la discrecionalidad para beneficiar a personas allegadas a él—dado el lazo de confianza y/o sentimental que puede existir de su parte hacia estas personas—o también puede suceder que, por las experiencias pasadas o conocimiento previo, tenga sus propios conceptos de justicia y equidad, y tome decisiones que no vayan acorde a lo establecido por la institución gubernamental donde labora.

Los funcionarios públicos están inmersos en una estructura gubernamental que determina sus funciones y actividades a realizar para poner en marcha a esa misma estructura, y pueda tener un buen desempeño que le permita lograr sus objetivos. Los servidores públicos son individuos, y como tal su comportamiento tiene un impacto significativo en el accionar del gobierno.

En este sentido, los supuestos del comportamiento de los servidores públicos serán esenciales para definir la manera en la que

ha de construirse la estructura de gobierno. Si este comportamiento es racional —como lo determinan la teoría económica convencional y la Nueva Gestión Pública (NGP)— la estructura gubernamental tendrá que adecuar sus reglas para evitar que la racionalidad del individuo no afecte las funciones y eficiencia del sector público.

Ahora bien, partiendo del hecho de que su comportamiento es racional acotado—como lo postula la economía del comportamiento— entonces los mecanismos tendrán que ser completamente distintos a los establecidos en el comportamiento racional. Estos mecanismos deberán entender que los funcionarios públicos como individuos toman decisiones, no solo por beneficio económico, sino que existen factores sociales y emocionales que influirán en su toma de decisiones. Por tanto, los mecanismos de control de la estructura gubernamental tendrán que lograr que en ese proceso no se desvíen los objetivos generales trazados en el sector público.

Es por ello que el papel de los funcionarios públicos es fundamental en el funcionamiento del gobierno porque ellos son el elemento esencial que hará que el sector público funcione de manera adecuada en beneficio de la sociedad. La estructura del sector público

tendrá que adecuarse al comportamiento de los integrantes del mismo para que éstos no utilicen el poder discrecional, no solo en beneficio personal, sino que ese mismo poder sea utilizado para cumplir con los objetivos del sector.

Si estos elementos no cumplen con su función particular, harán que las instituciones que conforman al sector público no puedan realizar su cometido original. Pero, si al mismo tiempo, este último no cuenta con la estructura suficiente y necesaria para que dichos elementos puedan realizar su trabajo con un enfoque de beneficio social, entonces habrá problemas de eficiencia.

Los funcionarios son las piezas que constituyen al sector público en su función operativa. Dichas piezas deben contar con las condiciones para lograr los objetivos individuales que les otorgó su cargo y con un comportamiento laboral enfocado en el logro de dichos objetivos.

Lo fundamental está en qué tanto, el diseño de la estructura gubernamental, permite que los funcionarios tengan poder de decisión (poder discrecional), tomando en cuenta el tipo de comportamiento

que pueden presentar y que ello pueda sugerir tener el riesgo latente de no lograr, la mayor parte de las veces, las metas establecidas por las instituciones gubernamentales; o por el contrario, ese mismo poder dado sea el vehículo para que el funcionario, además de lograr sus objetivos, pueda ir más allá de lo establecido en sus funciones y logre la eficiencia gracias al poder discrecional que la estructura le otorgó.

Dados estos elementos, la estructura que podría permitir, en un primer momento, que esa discrecionalidad sea usada para lograr los objetivos de las instituciones públicas podría ser aquella que esté basada en un sistema de méritos donde los funcionarios públicos sean evaluados constantemente por su desempeño y a los que tengan mejores resultados y hayan logrado maximizar los objetivos trazados se les incentive a seguir haciéndolo por medio de gratificaciones o ascensos que realmente premien la actuación del funcionario público ante el uso eficiente de su discrecionalidad, es decir, que la estructura le proporcione mayor confianza dados los resultados obtenidos de su gestión.

Por el contrario, si el funcionario público no tiene buenos resultados y además hay indicios de que ha utilizado su poder discrecional con objetivos distintos a los de la institución, podrán llevarse a cabo dos medidas: se le sanciona o en su defecto se le separa del cargo por su actuación si cumple con las dos condiciones anteriores o si solo cumple con la condición de no cumplir con sus tareas entonces, en lugar de ascenderlo, se le puede dejar en el mismo cargo o podría haber un descenso.

Este sistema permitirá que el funcionario, a pesar de contar con una racionalidad acotada y una gran cantidad de factores que influyen en su toma de decisiones, pueda enfocarse en cumplir con su trabajo porque sabe que seguramente obtendrá una recompensa por su esfuerzo. Pero al mismo tiempo, sabe que, si no cumple con el cometido entonces, en lugar de ser recompensado, tendrá una sanción que no le convendrá. Es decir, así como tendrá la posibilidad de avanzar, también tendrá la posibilidad de retroceder.

Al tener una racionalidad acotada de los funcionarios públicos, se entiende que ellos no solo velarán por sus intereses, lo que permite que la estructura laboral en la que se desenvuelven sea más flexible

en cuanto a su comportamiento. Pero, la estructura tendrá que estar bien delimitada y conformada para que existan los incentivos necesarios para que el funcionario actúe conforme al interés público; de lo contrario la discrecionalidad contenida en la estructura servirá solo para satisfacer intereses individuales. Por eso en el siguiente capítulo habrá de abordarse la base sobre la que la estructura deberá construirse—tomando en cuenta las corrientes analizadas—para que el funcionario público tenga un comportamiento que favorezca a los intereses del sector público.

### **Capítulo 3. Comportamiento del funcionario y la estructura del sector público**

Este capítulo relaciona los postulados de la economía del comportamiento con la estructura del sector público, así como la discusión de los supuestos de esta corriente y la NGP. Ello proporcionará la posibilidad de entender de mejor manera el papel que juega el funcionario público que está inmerso en una estructura determinada, la cual influirá en su forma de actuar y, por tanto, tener un panorama más amplio de las condiciones institucionales que modifican su comportamiento.

En la definición de discrecionalidad mencionada en el apartado 1.3 de este documento es importante destacar que, independientemente de las restricciones, el funcionario siempre tendrá un grado de discrecionalidad por mínimo que éste sea porque el marco legal en el que está basado su cargo siempre tiene algún vacío que le permite tener cierta libertad (si bien no infringiendo la ley, sí usando los espacios que no están definidos dentro de la misma).

Es por ello que uno de los puntos centrales, asumiendo este supuesto de la existencia permanente de la discrecionalidad en el

funcionario público, consiste en cómo los agentes toman las decisiones y cómo afectan a los resultados, tomando en cuenta que presenta una racionalidad acotada.

El siguiente paso es complementar a la Economía del Comportamiento con la NGP, teorías utilizadas en el análisis del funcionario público. Ésto para comprender las diferencias de enfoque y obtener los elementos que contribuyan al entendimiento de su comportamiento. La diferencia principal entre las dos teorías es el comportamiento racional del individuo. Este es el punto de partida de análisis para construir una estructura gubernamental adecuada a las características de los funcionarios.

Como ya se mencionó anteriormente, la visión que tiene la NGP sobre el funcionario público es de un individuo racional que usa las normas y reglas de acuerdo a sus intereses, tiene una actitud evasiva ante su responsabilidad, no tiene iniciativa para dar soluciones y está alienado. Bajo esta concepción proporciona su propuesta de reestructuración del ambiente laboral en el que se debe desenvolver el personal gubernamental. Es una reestructuración con

base en incentivos y estímulos de competencia y mayor libertad de gestión para que sea más eficiente.

Por otro lado, la economía del comportamiento no tiene una visión específica del funcionario público y del sector público en general. Sin embargo, pueden hacerse deducciones basadas en la visión que tiene sobre el individuo. Por ejemplo, el individuo tiene una racionalidad acotada. Los factores que la acotan pueden ir desde normas sociales, presiones, incertidumbre, nivel de confianza hasta las experiencias previas, las motivaciones y las emociones. Es decir, los funcionarios públicos también son individuos, pero no actúan de manera aislada, sino que existen factores a su alrededor que modifican su actuar.

En este sentido, los funcionarios tienen muchos motivos por los cuales pueden hacer un uso distinto al planeado de los recursos públicos y no solamente por un interés individual. Por ello, los mecanismos de control deberán ser más complejos para tratar de evitar esas fugas de eficiencia. Aquí la discrecionalidad tiene un rol importante porque estas condiciones hacen que exista mayor

probabilidad de uso inadecuado de la discrecionalidad y por tanto, haya ineficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Desde otra perspectiva, la existencia de otros factores que influyen en el comportamiento del funcionario, además del económico, puede resultar favorable para el logro de los objetivos del sector público porque, al no presentar un egoísmo exacerbado dado que no es un agente puramente racional, entonces puede presentar características altruistas, de equidad, justicia, confianza, apego y empatía por la situación social en la que se encuentra la población para la que está trabajando y ello incida en que mejore su eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos. En el análisis económico, lo anterior será de gran ayuda, porque cambia uno de los supuestos fundamentales de la teoría económica neoclásica sobre el comportamiento de los individuos, lo que le da un cambio radical para determinar la forma de funcionar, no solo del sector público, sino del sistema económico en general.

Si esto último sucede, entonces la discrecionalidad jugará a favor de los objetivos del sector público. En estas condiciones no serán necesarios mecanismos de control tan restrictivos y la

estructura gubernamental tendrá la posibilidad de ser más laxa porque tendrá la confianza—haciendo referencia a la economía del comportamiento—de que los individuos que la conforman trabajarán acorde a sus funciones y velarán por el bienestar de la sociedad.

En resumen, la economía del comportamiento puede presentar dos posiciones sobre el funcionario público en la toma de decisiones: la primera, entendiendo los factores que influyen en los individuos, no darle margen de discrecionalidad al funcionario dado que hay mayores posibilidades de que incurra en actos que no son propios de los alcances que espera el sector público; y el segundo, que los individuos al no ser puramente racionales, entonces pueden tener una visión más social y, por tanto, se apegarán más a las metas establecidas mediante el uso de recursos públicos y será más fácil alcanzarlas.

La NGP establece que, aunque el funcionario es racional y egoísta, la estructura gubernamental tiene que darle mayor libertad de gestión y flexibilidad en la manera de actuar. Expresado de otra forma, la NGP tiene la confianza de que el funcionario, a pesar de sus características intrínsecas, va actuar de acuerdo a las funciones

otorgadas por el sector público. El elemento “confianza” es la palabra clave para determinar que también la NGP—como teoría—presenta características que menciona la Economía del Comportamiento, y a través de la confianza toma la decisión de dejar actuar al funcionario público, independientemente de los resultados que éste pueda brindar.

Tanto la Economía del Comportamiento como la NGP nos proporcionan dos caminos que pueden suceder: el primero, ya sea por el comportamiento racional o por la multiplicidad de factores que intervienen en la toma de decisiones, los funcionarios tenderán a usar su poder discrecional para favorecer sus intereses individuales o de sus allegados; mientras que el segundo, basado en la Economía del Comportamiento mediante la racionalidad acotada, los servidores públicos lograrán un uso eficiente de los recursos debido a que no velan, solamente, por su propio interés. Con cualquiera de las dos opciones, la confianza es un factor clave en las relaciones políticas, económicas, organizacionales y legales debido a que la confianza propicia la cooperación, la colaboración y finalmente la coordinación entre los actores involucrados en la asignación de recursos.

Ahora bien, la estructura en la que actualmente los funcionarios públicos se desenvuelven está caracterizada por un proceso en el que el gobierno ha delegado muchas de sus funciones a terceros, sobre todo en la provisión de bienes y servicios públicos.

En este contexto, el funcionario ya no se encarga de manera directa de la provisión de servicios públicos, pero eso no quita la responsabilidad de vigilar y supervisar que las políticas públicas implementadas por medio de terceros cumplan con el plan original de gobierno. Esta relación entre sector público y terceros hace que el primero, más que ser un organismo solo de ejecución y sanción de los planes y programas, tenga una interacción más estrecha hacia la acción colectiva entre el sector privado y el sector sin ánimos de lucro. Esta interacción se realiza por medio de concesiones, contratos y acuerdos. Este proceso es más inclusivo y forma relaciones de diversos sectores que están enfocados en las políticas públicas; esto es denominado como gobernanza (Milward & Provan, 2000).

En estas condiciones es necesario que el funcionario cuente con mayor margen de discrecionalidad porque la relación entre los sectores de la sociedad es más compleja comparado con un gobierno

que solo dicte, formule e implemente las políticas públicas a su consideración.

Ahora tiene que tomar en cuenta a diversos sectores para esos procesos al mismo tiempo que aumentan sus relaciones al ir entregando parte de sus funciones a terceros. Esta discrecionalidad se vuelve necesaria por la cantidad de relaciones, contratos y acuerdos existentes entre cada una de las dependencias de gobierno y quienes les ayudan a cumplir con sus funciones, además de las relaciones directas preexistentes con la sociedad en general.

Hasta el momento, el análisis ha llegado a una primera conclusión con las circunstancias dadas, la discrecionalidad está dentro del actuar del funcionario público, quien presenta una racionalidad acotada; no puede estar atado a reglamentos y normas de manera excesiva.

Además, la alineación de los intereses personales con los institucionales serán el factor clave para determinar el grado de discrecionalidad que debe de tener un funcionario público, de acuerdo a la estructura gubernamental que lo oriente a dicha alineación.

En el contexto de las asociaciones entre el sector público y terceros, las funciones de los funcionarios cambian, de pasar a ser solamente ejecutores de las políticas públicas, pasan a ser también evaluadores, vigilantes de que las políticas estén cumpliendo con los intereses institucionales, por lo que el simple cambio de funciones no debería suponer que la dirección de la discrecionalidad orientada al cumplimiento de los objetivos sociales cambie en favor, solamente de los intereses personales.

Si esto último llegara a suceder, entonces habría pérdida de congruencia y, por tanto, de confianza entre el funcionario y su institución, haciendo que, al mismo tiempo, la institución pierda credibilidad frente a la sociedad al no ser capaz de cumplir sus metas y de vigilar que el funcionario actúe acorde a sus funciones establecidas.

En conclusión, para el análisis serán importantes los jugadores, la manera en la que toman las decisiones, qué influye en ellos para que tomen determinada decisión, la forma en la que se crean los incentivos de acuerdo a la estructura institucional que favorecen a cierto comportamiento del funcionario, los pagos que esperan recibir

en un momento dado derivados de su toma de decisiones individuales y conjunta, y el tipo de reglas que predomina en una decisión.

Esto abrirá un espectro amplio para comprender en qué momentos la discrecionalidad puede ser utilizada para beneficiar a la estructura institucional o para beneficios individuales mediante la asignación de recursos.

Esta asignación no está determinada por las reglas del mercado sino por las decisiones de los funcionarios y la manera en la que decidan organizarse. Por ello, el modelo de Ostrom será útil porque todos los participantes tienen acceso a los recursos y existe una dependencia entre ellos, permitiendo analizar un mecanismo alternativo al mercado y su relación entre la estructura gubernamental respecto a la eficiencia y efectividad. En este sentido, el siguiente esquema resume de manera general lo que el trabajo ha abordado hasta el momento, para posteriormente, describir el modelo de Ostrom y estar en condiciones de conjugar los elementos analizados hasta ahora y poder aplicarlo en el caso práctico que estudiará esta investigación.

Esquema 1. Resumen de la visión de la NGP y la economía del comportamiento sobre el funcionario público.



Fuente: elaboración propia.

## **Capítulo 4. Influencia de los mecanismos y relaciones en el comportamiento del funcionario en el sector público.**

### **Modelo de Ostrom**

Ante la discusión presentada, el modelo de Elinor Ostrom permite analizar un caso en particular, donde diferentes actores toman decisiones en lugares determinados, juegan con motivaciones como recursos (a los que todos tienen acceso), pero también confianza, reciprocidad y negociación.

Esto es importante porque, además de tomar en cuenta a las instituciones, explora formas de lograr acuerdos y comprender que la racionalidad va más allá del mercado o de seguir leyes y reglamentos; así como la manera en la que se coordinan los miembros para la asignación. De esta manera, las motivaciones de los individuos van más allá de las jerarquías y los agentes deben organizarse y coordinarse por medio de mecanismos distintos a los del mercado para poder optimizar el uso de los recursos.

En este caso, es el establecimiento de normas en concreto, reciprocidad y confianza, los que logran que los individuos obtengan un mejor uso de los recursos que si estuvieran analizados solo en el

mercado. Por lo tanto, se permite sí valorar los bienes, pero también jugar con racionalidad y estrategia, estrategias que son presentes y futuras. Lo anterior servirá para entender la manera en la que estas relaciones impactarán en el comportamiento de los funcionarios que se desenvuelven en una estructura determinada del sector público.

La concepción de la racionalidad del agente económico —y en particular del funcionario público— es el eje central para determinar su comportamiento y a partir de ello generar la estructura necesaria para el buen desempeño de las instituciones.

En este sentido, la racionalidad ilimitada es cuestionada debido a la disminución de legitimidad de las instituciones, excesos sociales y de negocios, el surgimiento de problemas políticos por la desigualdad social y descontento económico (Tyler & Kramer, 2012).

De esta manera, Elinor Ostrom (2005) señala que los individuos presentan una racionalidad acotada como resultado de que no existe información perfecta, sino que se trabaja con la información disponible y esto genera un ensayo de prueba-error mediante el uso de reglas y por el ambiente cultural en donde se desarrollan.

Mediante el uso de reglas, los funcionarios desarrollan un patrón de comportamiento. En la medida en la que las reglas y las normas cambien, se irá modificando el comportamiento de los funcionarios en conjunto. Se crea un juego de estrategias para tratar de conseguir la mejor asignación de recursos posible, que les permita cumplir con los objetivos (ya sean personales o públicos).

En este tenor, para entender este modelo (antes de pasar a utilizarlo al caso práctico) habrá de definirse los diferentes conceptos que Ostrom utiliza para estructurar al modelo, estos conceptos son los siguientes:

1. Campo de acción: es la delimitación del espacio en donde las decisiones de política son tomadas.
2. Miembros: son los participantes que están dentro del campo de acción.
3. Institución: son las relaciones humanas que construyen limitaciones u oportunidades en las que decisiones individuales tienen consecuencias.

4. Entradas: son los factores que incluyen todos los aspectos del ambiente social, cultural, institucional y físico que establecen el contexto de las situación.
5. Pagos o salidas: son formadas por los pagos de la misma situación y por factores exógenos.
6. Atributos de la comunidad: se refiere a los aspectos relevantes del contexto social y cultural en el que el campo de acción está situado. Éstos son confianza, reciprocidad, comprensión mutua y capital social.
7. Instrumentos de política: son configuraciones institucionales en las que los participantes hacen uso de los instrumentos disponibles, actividades típicas, implementación, monitoreo y mantenimiento.
8. Desarrollo: proceso dinámico de los cambios de las instituciones y la manera en la que afectan a las mismas.
9. Cambio de nivel de estrategia: si los participantes en el campo de acción sienten que sus intereses no están siendo representados, entonces moverán su estrategia a un campo diferente.

10. Resultados: son los generados por el conjunto de pagos o salidas dados en el campo de acción.
11. Criterios de evaluación: pueden ser usados por los participantes u observadores externos para determinar qué aspectos de los resultados observados son satisfactorios o cuáles tienen que ser mejorados. Estos criterios pueden ser eficiencia, equidad, legitimidad, participación, responsabilidad y adaptabilidad.
12. Derechos de propiedad: determinan qué actores han sido autorizados para llevar a cabo acciones con respecto al bien o servicio especificado. Se especifican por medio de la entrada autorizada y el usuario autorizado a entrar.
13. Coordinación entre los participantes: las actividades de los diferentes participantes necesitan estar coordinadas de alguna manera.
14. Resolución de conflictos: los conflictos son inevitables en la economía pública, algunos mecanismos o procesos al entrar en conflicto pueden requerir agencias especializadas para su resolución.

15. Contexto micro: factores que ayudan a explicar los niveles de confianza, normas recíprocas y comportamiento cooperativo.

En este modelo, todos los conceptos anteriores se relacionan por medio de reglas que influyen en el comportamiento del campo de acción. Pueden ser de distintos tipos y son:

1. Reglas de posición: como dice su nombre son aquellas reglas que definen los lugares que ocuparan los participantes. Para el caso de los funcionarios públicos se refiere a las reglas que sustentan el cargo que va a ocupar.
2. Reglas de límite: estas reglas están referidas a determinar quién es elegible para ocupar una posición (cargo público), los procesos a seguir para entrar en esa posición, y la forma en la que se debe dejar la posición.
3. Reglas de elección: estas reglas están enfocadas a las decisiones que toman los participantes que ocupan una posición. Qué es lo que pueden y deben hacer y qué no.
4. Reglas de agregación: determinan si es necesaria la toma de una decisión respecto a una acción de un participante antes de

una coyuntura en un proceso de decisión en la que tienen poder de decisión varios participantes sobre la misma acción.

5. Reglas de pago: este tipo de reglas establecen recompensas o sanciones de las acciones realizadas por los participantes.
6. Reglas de ámbito: se enfocan en los resultados obtenidos de una acción realizada y cómo estos pueden alterarse por la participación de otras variables que no estaban completamente consideradas (Ostrom, 2005).
7. Reglas de alcance: especifican el conjunto de pagos
8. Reglas de información: especifican la información disponible de acuerdo a cada posición que ocupen los miembros del campo de acción.
9. Reglas de uso: son los aspectos relevantes en el contexto institucional en el que el campo de acción está situado.

Esta clasificación es una simplificación de la complejidad que existe en el establecimiento de las reglas. Las reglas de uso son las reglas no escritas que están insertas en el engranaje de todas las anteriores.

Muchas veces estas reglas llegan a determinar a las demás, pero no es notoria su influencia dado que su característica principal es la discreción con la que se van formando y en la que van, a veces, distorsionando o fortaleciendo a las demás reglas.

La formación de las reglas de uso está estrechamente relacionada con la discrecionalidad y con los incentivos (positivos o negativos) que se van formando en el comportamiento de los funcionarios públicos. Esto se debe porque es a través de las reglas de uso, que la discrecionalidad toma forma y si estas reglas van en el sentido de mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos públicos, dada la estructura del sector público, entonces la discrecionalidad funcionará en favor del bienestar social, pero si estas reglas se van formando por un interés particular entonces el comportamiento de los funcionarios irá solamente encaminado al logro de sus propios intereses.

Las reglas de uso juegan un papel fundamental en el funcionamiento de la estructura del sector público porque éstas pueden llegar a definir los lazos de colaboración, cooperación y negociación que puede haber entre funcionarios e instituciones

públicas. De ellas dependerá que el ambiente en el que se desenvuelve el funcionario fomente mayor productividad del mismo, o al contrario, caiga en un conformismo en el que solo cumpla con el mínimo de sus funciones que le permitan seguir conservando su cargo (posición).

Tomando en cuenta al contexto de racionalidad acotada y de discrecionalidad permanente formada por las reglas de uso, la eficiencia en el manejo de los recursos estará condicionada por ellas. De ellas dependerá que sea menor o mayor la eficiencia.

Esta racionalidad relacionada con el funcionamiento de las instituciones puede generar contradicciones en los tomadores de decisiones porque pueden caer en la decisión que satisfaga sus intereses de corto plazo en detrimento de sus intereses de largo plazo que incluyan a más actores; es decir, es una situación en la que los intereses individuales están contrapuestos a los intereses institucionales.

De lo que se trata es de alinear los intereses de cada funcionario público a los intereses de la institución para la que

trabajan. Para lograr esto es necesaria la cooperación de los funcionarios; pero no existirá la cooperación si la estructura institucional no lo permite.

Por ejemplo, en teoría de juegos es conocido el dilema del prisionero planteado por primera vez en 1950 por W.A. Tucker, en el que dos personas son detenidas y la policía al interrogarlos —en cuartos separados— les hacen el siguiente trato: si uno confiesa y el otro no, el que confiesa queda libre y al otro le dan la pena máxima y viceversa; si ninguno confiesa, entonces serán encarcelados por un periodo mínimo, pero si los dos confiesan, serán condenados por la mitad del periodo máximo.

Atrás de este problema existe una condición implícita que impide la cooperación y la negociación entre los sospechosos: no tienen la posibilidad de comunicarse. No obstante, esta cooperación sería en beneficio de ellos y no en beneficio de la colectividad, porque al final, realizaron un acto ilícito.

Ante este ejemplo, ha de obtenerse una conclusión para el esquema institucional: la estructura debe permitir la cooperación y la

negociación de tal forma que éstas estén encausadas en los intereses individuales de los funcionarios, que a su vez deberán estar encaminadas a los intereses institucionales.

Para que exista cooperación en las negociaciones debe haber confianza entre los actores, convirtiéndolo en el factor clave en todo tipo de relaciones (sociales, políticas, económicas, legales y organizacionales). La confianza, entendida como un cálculo de probabilidad de cooperación futura entre los actores (Tyler & Kramer, 2012).

Si desciende la confianza, aumenta el riesgo y se exigen mayores pruebas contra la posibilidad de traición y de mecanismos de sanción costosos para defender y respetar los tratos.

El grado de confianza que se tenga a un funcionario público y a una institución dependerá de la credibilidad que tenga cada uno en cuanto a lo que anuncia y sus acciones; es decir, la congruencia existente individual y colectivamente. En pocas palabras, existe una relación directa entre el grado de confianza y la congruencia.

Con un nivel de congruencia dado, las decisiones de las personas para cooperar estarán en función de la probabilidad estimada en que los demás harán recíproca esa cooperación (Tyler & Kramer, 2012).

Es aquí donde se vislumbra que la discrecionalidad tiene dos direcciones. La primera: si la discrecionalidad del funcionario se enfoca en maximizar intereses personales de corto plazo habrá mayor probabilidad de perder confianza y por tanto, perder la cooperación en las negociaciones, rompiéndose la alineación entre los intereses institucionales y los de los funcionarios públicos.

La segunda: si la discrecionalidad del funcionario se dirige hacia la maximización de intereses personales de largo plazo, sucederá todo lo contrario debido a que, para lograr dichos objetivos personales de largo plazo, el funcionario tendrá que velar por la estabilidad de su cargo público y entenderá que lo conveniente para lograr ese objetivo personal de largo plazo, será cumpliendo con los intereses institucionales. De esta manera, habrá una alineación de los intereses particulares con los institucionales.

En este contexto, la estructura gubernamental deberá fomentar la cooperación de sus miembros, tomando en cuenta que presentan discrecionalidad en su actuar y son agentes con racionalidad acotada que deberán de encausar estas características a la maximización de los intereses personales y, al mismo tiempo, los sociales; es decir, que la estructura debe lograr que, los funcionarios al maximizar sus intereses, estén maximizando los intereses sociales<sup>11</sup>.

Teniendo la alineación de los intereses. Las redes de cooperación, negociación y colaboración formales e informales tendrán el potencial para aumentar la eficiencia en el manejo de los recursos a un costo menor (Scheider, Scholz, Lubell, Mindruta, & Edwardsen, 2003).

El uso de las redes en las instituciones pueden incrementar la credibilidad de los compromisos al transformar interacciones en

---

<sup>11</sup> No por ello, se da a entender que los intereses individuales serán iguales a los intereses institucionales. Al contrario, entendiendo que son diferentes, se deberán encontrar los incentivos para que el funcionario, al estar enfocado en lograr la maximización de los objetivos de la institución para la que trabaja, ímplicitamente entienda que se verá beneficiado de manera personal logrando maximizar sus objetivos (La estructura debe lograr que los trabajadores no digan la frase de “No valoran mi trabajo”). Esto es en esencia, el sentido que debe tener la alineación de los intereses de los funcionarios con sus instituciones.

términos breves en juegos repetitivos en los que la reputación de la reciprocidad y la confianza pueden mitigar el oportunismo involucrado en intercambios individuales (Scheider, Scholz, Lubell, Mindruta, & Edwardsen, 2003); es decir, las redes pueden contribuir a la alineación de los intereses de los funcionarios públicos con los institucionales.

Considerando que el funcionario público es un agente maximizador limitado, el punto esencial es que tiene intereses personales y que tiene una motivación para cumplirlos y maximizarlos (sea cual sea, sean de corto o de largo plazo, económicos o no, emocionales, etc.). Al alinear los intereses de ellos con los sociales, se estaría logrando:

- Incrementar la eficiencia en el manejo de los recursos.
- Motivar a los funcionarios para que cumplan los objetivos institucionales.
- Preservar y valorar los cargos públicos que desempeñan.
- Libertad para que quienes cumplan de mejor manera sus tareas puedan acceder a mejores puestos públicos y alcancen de mejor manera sus objetivos individuales.

- Disminución de acciones de corrupción y discrecionalidad usada en favor de las instituciones y de la sociedad.

Bajo este marco teórico, podrá entenderse la forma en la que se relacionan los funcionarios públicos y, por tanto, su comportamiento, bajo una estructura delimitada que los influye en mantener ese comportamiento o modificarlo en algún momento. De ahí su importancia en el análisis de este trabajo porque, de manera concreta, podrá observarse la estructura en la que se desenvuelve y el comportamiento que desarrolla bajo la misma.

De esta manera, en el siguiente capítulo se llevará a cabo el caso aplicado en el que se aplicarán los conceptos que hasta ahora hemos definido en esta investigación.

Se definirán los conceptos en el caso práctico y se realizará un análisis mediante las relaciones existentes entre los miembros, sus consecuencias, el campo de acción y la forma en la que van evolucionando sus relaciones y consolidando una estructura para colaborar.

## **Capítulo 5. Descripción del caso analizado**

El caso al que se referirá este trabajo de investigación tiene lugar en el Senado de la República durante el primer periodo de sesiones del primer año de ejercicio de la LXIII Legislatura que comprende de septiembre a diciembre del 2015. Cada Senador tiene su propia estructura, en el caso estudiado está conformado de la siguiente manera:

- Senador
- Secretario técnico de una comisión
- Grupo de la comisión
- Asesor jurídico
- Grupo del asesor jurídico
- Primera secretaria particular
- Secretaria administrativa
- Jefe de oficina
- Coordinador de medios y discursos
- Asesor de publicaciones
- Segunda secretaria particular

El periodo analizado consta de seis meses, en los cuales se realizaron reuniones de trabajo entre el equipo, reuniones con equipos de otros Senadores, con otros Senadores, discusiones en el pleno y negociaciones para sacar a flote diversas iniciativas, leyes y puntos de acuerdo.

Los acontecimientos relevantes que se tomarán en cuenta para el presente análisis son:

1. Cambio de Comisión que preside el Senador.
2. Nombramiento del nuevo secretario técnico de la nueva Comisión
3. Ante los cambios anteriores, hay un reacomodo en el equipo de trabajo
4. Discusión en una de las comisiones del Senado por una iniciativa enviada por el presidente del Senado fuera de los procedimientos que establece el reglamento del Senado.
5. Contienda por la presidencia del partido en el que el Senador fue candidato.
6. Expectativa de obtener la gobernatura del estado que representa el Senador

7. Renuncia de la secretaria particular e intento de renuncia del asesor jurídico
8. Envío del jefe de oficina al estado que representa el Senador para comenzar los trabajos para la gobernatura.
9. El área jurídica se sostiene con trabajo de personas de servicio social.

En estos nueve acontecimientos importantes estará basado el análisis en el que se detallará la manera en la que dichos integrantes manejan los recursos públicos, los cuales intentarán obtener mediante las estrategias que ellos originen y, de esta manera, contribuir a cumplir con el interés público.

En este sentido, los recursos que estarán en juego en este estudio son:

- Información- son todos los datos políticos, sociales, organizacionales, de acuerdos y económicos relevantes de lo que sucede dentro y fuera del recinto legislativo.

- Apoyo político.- es el respaldo que los miembros otorgan a otros integrantes en el Senado respecto a las acciones que desean realizar.
- Apoyo técnico.- es la ayuda que los miembros se proporcionan entre sí respecto a los detalles metodológicos en materia legal, política, social y económica específicos.
- Reciprocidad.- correspondencia mutua entre los miembros del grupo en el que se llevan a cabo actos de devolución, compensación, restitución, intercambio y de colaboración..

Este caso no puede ser analizado bajo las reglas del mercado debido a que la asignación de los recursos no está dada, propiamente, por la oferta y demanda de los funcionarios. Esta asignación está dada por las relaciones de negociación, colaboración, reciprocidad y confianza, las cuales son las que permiten el flujo de los recursos; si bien, no siempre permiten la asignación eficiente de recursos debido a motivos políticos y técnicos, sí son los que determinan este proceso.

Aunado a ello, la racionalidad no es una característica que siempre presentan estos funcionarios, existen otros factores de tipo político, técnico, de confianza, equidad y corrupción; los cuales

modifican la asignación de recursos de acuerdo al comportamiento y los lazos existentes entre los servidores públicos.

A pesar de que cuentan con diferentes posiciones, todos los servidores públicos tienen acceso a estos recursos y crean estrategias para optimizar sus decisiones a través de las reglas y normas establecidas entre ellos. De esta forma se origina una sinergia y dependencia a los recursos y a las relaciones establecidas entre ellos.

## **5.1 Análisis del caso práctico**

Para la investigación, el concepto de campo de acción hace referencia al equipo de trabajo legislativo del Senador y está delimitado por la selección de los miembros, quienes tendrán acceso a datos cercanos al trabajo legislativo; mientras que las instituciones son las relaciones humanas que se fueron construyendo entre los miembros del equipo de trabajo.

De esta manera, el asesor jurídico y el secretario técnico formaron una relación que les permitió trabajar conjuntamente; el jefe de oficina mantuvo una posición distante ante el secretario técnico, el

asesor jurídico y la secretaria particular; lo mismo sucedió con la primera secretaria particular hacia los demás miembros del equipo; mientras que la segunda fue más cercana a todos los integrantes; la secretaria administrativa tuvo una relación cordial con todos los miembros y obtuvo mejora de posición para influir en los aspectos administrativos del equipo; el secretario técnico también obtuvo una mejora de posición dado que anteriormente solo era asesor jurídico; el asesor de publicaciones casi no estaba presente, por lo que no interactuaba tanto con los demás miembros y el asesor de medios y discursos mantuvo una posición cordial.

En referencia a la forma en la que fueron incorporándose cada uno de los miembros a este equipo se denomina entrada, y en el caso práctico se llevó a cabo de la siguiente manera:

- Jefe de oficina.- miembro de una familia destacada del estado que se representa y amigo del Senador.
- Asesor jurídico.- trabajador de un abogado general de una universidad reconocida, quien lo recomendó para entrar al equipo, además de mérito y conocimiento del área legislativa.

- Grupo del asesor jurídico.- la entrada está determinada bajo el mecanismo del servicio social para estudiantes.
- Secretario Técnico de una Comisión.- familiar de un ex funcionario del Instituto Federal Electoral.
- Grupo del Secretario Técnico.- un miembro es de servicio social y el otro entró por recomendación y méritos profesionales.
- Secretaria Particular.- la primera secretaria es miembro de una familia influyente del estado que se representa y la segunda entró por contacto con un director en una secretaría de Estado.
- Secretaria Administrativa.- amiga de la esposa del Senador.
- Asesor discursivo y medios de comunicación.- hijo de un académico en una importante universidad del país.
- Asesor de publicaciones.- fue líder de un movimiento estudiantil.

Todos los anteriores (excepto las personas de servicio social) tienen, como pago o salida, un salario fijo. Además, cada uno de ellos fue ganando o perdiendo nivel de influencia en la toma de decisiones

a lo largo de este tiempo, dependiendo la situación que se presentara en el momento.

En el siguiente cuadro se hace una relación entre los conceptos teóricos, su definición y los elementos del caso práctico que representan a dichas definiciones.

Cuadro 4. Relación entre conceptos teóricos del modelo de Ostrom y el caso de estudio. 2016.

<b>Concepto</b>	<b>Definición</b>	<b>Definiciones abstractas para el caso analizado</b>	<b>Aplicación en caso analizado</b>
Campo de acción	Es la “caja negra” donde las decisiones de política son tomadas.	Grupo de organización del trabajo legislativo en el Senado.	Grupo de trabajo legislativo en el Senado para el estado que se representa.
Miembros	Participantes que están dentro del campo de acción.	-Senador -Secretario Técnico de la Comisión y equipo de la Comisión. -Jefe de oficina. -Secretaria Particular y grupo de trabajo. -Asesor jurídico y grupo de trabajo. -Asesor discursivo -Asesor de publicaciones	
Institución	Relaciones humanas que construyen limitaciones u oportunidades en	Interacciones de los miembros que se han consolidado en el grupo de organización en los	1.Relación secretario técnico-asesor jurídico.

	<p>las que decisiones individuales tienen consecuencias</p>	<p>tres años de legislatura en el Senado.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. Relación secretario técnico-secretaría particular.</li> <li>3. Relación asesor jurídico-secretaría particular.</li> <li>4. Relación jefe de oficina-secretario técnico</li> <li>5. Relación jefe de oficina-asesor jurídico.</li> <li>6. Relación Senador-secretario técnico</li> <li>7. Relación Senador-asesor jurídico</li> <li>8. Relación Senador-secretaría particular.</li> <li>9. Relación Senador-asesor de discursos.</li> </ol>
<p>Entradas</p>	<p>Factores que incluyen todos los aspectos del ambiente social, cultural, institucional y físico que establecen el contexto de la situación.</p>	<p>Lazos de amistad, lazos familiares, contactos con personajes reconocidos, méritos profesionales, conveniencia política, recomendaciones de personas dentro de la política, conocimiento del escenario político del Estado y del trabajo legislativo.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entrada del secretario técnico al grupo.</li> <li>2. Entrada del asesor jurídico.</li> <li>3. Entrada del asesor discursivo</li> <li>4. Entrada del Senador</li> </ol>

Pagos o salidas	Son formadas por los pagos de la misma situación y por factores exógenos.	Libertad o restricción en la toma de decisiones, cercanía con el Senador y otros legisladores. Salario fijo pagado. Ascenso de posición. La forma de salir del grupo se determina por la renuncia del participante o por reacomodo en los grupos de trabajo. Al salir del grupo de organización pierde información sobre acontecimientos legislativos, cercanía con el grupo, influencia legislativa, dependiendo del reacomodo puede ganar información sobre el estado del Senador directamente, o poder político.	Asesoría de los miembros del grupo para que el Senador tome una decisión respecto a la entrada de alguien nuevo, la cercanía de otras personas con los miembros.
Reglas en uso	Son los aspectos relevantes del contexto institucional en el que el campo de acción está situado.	Convencionalismos adoptados por el grupo de organización, que si bien, no están escritos, todos dan por entendido que esas reglas se tienen que llevar a cabo para generar lazos de confianza y se fortalezca el ambiente de trabajo en cada área. Además, de estar al tanto de los pendientes que existan en la agenda o circunstancias que	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ir vestido de traje en días de sesión.</li> <li>-Ir vestido informal los viernes.</li> <li>-Reunirse el grupo del asesor jurídico y de la Comisión para ir a comer cuando hay algún cumpleaños.</li> <li>-Que las mujeres vayan a dejar los documentos a oficinas donde hay hombres para lograr favores más fácilmente.</li> <li>-Jóvenes de servicio social del</li> </ul>

		surjan de manera inesperada	<p>área jurídica se quedan más tiempo del normal porque hay incentivos para quedarse (aprendizaje, conocer grupos de otros Senadores, cenas, etc.)</p> <p>-Cuando está el Senador todos están al pendiente si pide algo en el momento y habrá que conseguirlo.</p> <p>-El secretario técnico se convierte en el asistente personal del Senador los días de sesión o en eventos.</p>
Reglas de límite	Especifican cómo los participantes entran y dejan las posiciones obtenidas.	La manera (por medio de lazos de amistad, recomendaciones, status a partir del trabajo realizado, sobrecarga de trabajo, no hay valoración del trabajo realizado) en la que cada miembro del grupo se mantiene en su posición o cambian del mismo.	La forma en la que el secretario técnico pasó a ocupar ese cargo, la forma en la que asesor jurídico mantiene su posición y qué sucedió para que la secretaria particular renunciara.
Reglas de alcance	Especifican el conjunto de pagos.	Todo lo que pueden conseguir los miembros del grupo por sus acciones. Pueden obtener prestigio, influencia en la toma de	Prestigio de los asesores ante de los demás asesores y Senadores, mayor influencia en la toma de

		decisiones, reconocimiento por ser expertos en algún tema en específico, bonos económicos.	decisiones, injerencia en las estrategias políticas a seguir.
Atributos de la comunidad -Confianza -Reciprocidad -Comprensión mutua -Capital social	Se refiere a los aspectos relevantes del contexto social y cultural en el que el campo de acción está situado.	Confianza- es la expectativa que tiene un miembro en que algo se realice. Reciprocidad- correspondencia mutua entre los miembros del grupo en el que se llevan a cabo actos de devolución, compensación, restitución, intercambio y de colaboración. Comprensión mutua- entendimiento sobre las metas que quieren lograr los miembros del grupo. Capital social- lo que posibilita el acceso a recursos entre los miembros.	Relación de colaboración entre el secretario técnico de la comisión y el asesor jurídico por la amistad y confianza que se tienen debido a que el secretario técnico estuvo, anteriormente, en el área jurídica. Colaboración del grupo con otros Senadores y sus equipos de trabajo.
Instrumentos de política	Son configuraciones institucionales en las que los participantes hacen uso de los instrumentos disponibles, actividades típicas, implementación, monitoreo y mantenimiento.	Los mecanismos usados entre los miembros del grupo para generar lazos de confianza y colaboración para lograr sus objetivos.	Reuniones entre Senadores, firmas de acuerdos y de apoyo a reformas a leyes, dictámenes e iniciativas. Algunas comidas para fortalecer la amistad y la confianza, reuniones dentro del senado. Comedor especial solo para Senadores.

<p>Desarrollo</p>	<p>Proceso dinámico de los cambios de las instituciones y la manera en la que afectan a las mismas.</p>	<p>Todos los cambios que ha habido en la estructura del grupo de organización</p>	<p>Cambios de posiciones de los miembros que afectan cambios en las instituciones.</p>
<p>Criterios de evaluación  -Eficiencia  -Equidad  -Legitimidad  -Participación  -  Responsabilidad  -Adaptabilidad</p>	<p>Pueden ser usados por los participantes u observadores externos para determinar qué aspectos de los resultados observados son satisfactorios o cuáles tienen que ser mejorados.</p>	<p>La manera en la que los miembros mencionan la estrategia que está siguiendo el grupo en general para asumir una posición ante un tema. Y la imagen que da el grupo ante los demás grupos y ante la sociedad.  Eficiencia- es la capacidad que tienen los miembros del grupo para que los trabajos que realizan en conjunto sean aprobados en el pleno.  Equidad- retribución a cada uno de los miembros del grupo de acuerdo a su posición en el grupo y a sus méritos.  Legitimidad- prestigio y credibilidad que ganan los miembros dentro del grupo y fuera del mismo por sus acciones.  Participación- Intervención de los miembros del grupo en un tema o evento.  Responsabilidad- en la medida en la que los miembros cumplan con sus</p>	<p>Los miembros pueden estar o no de acuerdo con alguna posición asumida por el grupo en conjunto. Y la evaluación que haga el escrutinio público del grupo.</p>

		funciones y las tareas asignadas. Adaptabilidad- la facilidad con la que los miembros del grupo se acomodan a las circunstancias del escenario político y las estrategias a seguir en el Senado.	
--	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Fuente: elaboración propia.

Una vez establecidos los elementos del modelo de Ostrom y de la descripción del caso a estudiar, el siguiente paso es conjuntar ambos aspectos para obtener un análisis que empiece a vislumbrar lo que sucede en la práctica con lo que menciona la teoría. De esta manera se analizarán las nueve situaciones particulares del caso práctico.

El primero: el Senador pasó de ser presidente de una comisión a ser presidente de otra, esta situación generó varios movimientos en el equipo de trabajo. Los miembros involucrados en este hecho son el Senador, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) y el equipo de trabajo del Senador. Los elementos que aparecieron en esta situación son:

- Los recursos públicos: la información y el apoyo político.

- La regla de entrada: fue la conveniencia política para hacer contrapeso en un tema particular que maneja esa comisión.
- Los pagos: la influencia en la toma de decisiones y el ascenso de posición.
- La regla de alcance: ganar prestigio e influencia, el instrumento de política utilizado fueron las reuniones en la JUCOPO y el criterio de evaluación usado para determinar el cambio fue el de la adaptabilidad.

El segundo: a partir de la situación anterior, el Senador designó a uno de sus colaboradores cercanos, quien estaba en el área jurídica, como el nuevo secretario técnico de la comisión que preside, generando algunos movimientos y reacciones dentro del equipo de trabajo, por ejemplo, hubo un desacuerdo para mover de la oficina general del Senador a la oficina de la comisión a un empleado. Los elementos usados aquí fueron:

- Los recursos: el apoyo político y el técnico, el apoyo político porque el Senador respaldó a su colaborador para ocupar la secretaría técnica y apoyo técnico porque el empleado que movieron de oficina y el asesor jurídico del Senador apoyarían

a la secretaría técnica de la comisión en detalles específicos a tratar.

- Las reglas de entrada: los lazos de amistad, contacto con personajes reconocidos y el conocimiento respecto al trabajo del Senado.
- Los pagos o salidas: el reacomodo en el equipo general de trabajo, ascenso de posición, de salario, cercanía con Senadores y sus equipos, e influencia en la toma de decisiones.
- Los criterios de evaluación: la adaptabilidad, la responsabilidad, la equidad, la eficiencia y la participación. Y ante dilema presentado por la remoción del empleado fue resuelta por el Senador al fungir como árbitro de la situación.

El tercero: ante la salida del nuevo secretario técnico del área jurídica se esperó una reestructuración de esta área para darle mayor importancia a esta área y poder contratar más gente. Los elementos presentes en esa situación son:

- El recurso: la reciprocidad.

- Las reglas de entrada: el conocimiento del escenario político y del trabajo legislativo.
- Los pagos: el reacomodo en los equipos de trabajo, influencia en la toma de decisiones y ascenso de posición.
- La regla de alcance: el salario.
- El instrumento de política: preparar a los posibles candidatos para ocupar las nuevas plazas.
- Los criterios de evaluación fueron adaptabilidad, equidad, responsabilidad y legitimidad.

El cuarto: durante la reunión de una comisión hubo una discusión sobre una iniciativa que no se turnó a la comisión que el Senador presidía cuando, por el tema, debió de haberse turnado a esa comisión. Los elementos presentes en esta relación son:

- Los recursos públicos: información, apoyo técnico y político.
- Las reglas de entrada: la posición en comisiones, conocimiento del escenario político y del trabajo legislativo.
- Los pagos o salidas: tener influencia en la toma de decisiones y cercanía con los Senadores.

- Las reglas de alcance: influencia e injerencia.
- El instrumento de política: las reuniones entre Senadores y reuniones entre sus asesores.
- Los criterios de evaluación fueron la participación, responsabilidad y eficiencia.

El quinto: el Senador quiso ser presidente de su partido; no obstante, declinó debido al proceso que se estableció para la elección del nuevo presidente.

- Las reglas de entrada: el mérito profesional, conveniencia política y el conocimiento del escenario político;
- El pago: la renuncia a su escaño en el Senado; la regla de alcance fue la influencia y la injerencia en las decisiones del partido; y los criterios de evaluación fueron la eficiencia, la participación, la responsabilidad y la adaptabilidad.

El sexto: el Senador tiene la intención de ser gobernador del estado que representa.

- Los recursos públicos: información, apoyo político, apoyo técnico y reciprocidad.

- Las reglas de entrada: el mérito profesional, contactos con personajes reconocidos y conocimiento del escenario político
- Los pagos: ascenso de posición e influencia en la toma de decisiones
- Las reglas de alcance: influencia y prestigio
- Los instrumentos de política: reuniones políticas son sectores estratégicos del estado y con su equipo de trabajo
- Los criterios de evaluación: la eficiencia, la adaptabilidad y la responsabilidad.

El séptimo: la renuncia de la secretaria particular. Los elementos presentes en esta situación son:

- El recurso: el apoyo político.
- Las reglas de entrada: el mérito profesional en un principio.
- Los pagos o salidas: la secretaria administrativa obtuvo mayor margen de libertad para realizar acciones.
- La regla de alcance: la secretaria particular que renunció perdió injerencia en las decisiones al salir del equipo y la nueva lo ganó

- Los criterios de evaluación fueron la equidad, la responsabilidad y la adaptabilidad.

El octavo: el Senador envía a su estado al jefe de la oficina para comenzar el trabajo político para la gubernatura. Los elementos presentes en esta situación son:

- El recurso: la información y el apoyo político
- Las reglas de entrada: los contactos con personajes reconocidos en el estado, los méritos profesionales y la conveniencia política.
- Los pagos: obtener influencia en la toma de decisiones, ascenso en la posición y reacomodo en el grupo de trabajo.
- Las reglas de alcance son influencia, injerencia y prestigio
- Los criterios de evaluación son eficiencia, responsabilidad y adaptabilidad.

El noveno: el área jurídica se sostiene con el trabajo de personas de servicio social, mientras que el asesor de publicaciones no responde a las tareas encomendadas, lo que ocasiona la posible

salida del equipo del asesor jurídico; no obstante, el Senador no lo permite. Los elementos presentes en esta situación:

- Los recursos en juego: reciprocidad, apoyo político y apoyo técnico, pues no hay un respaldo político sólido y el apoyo político es poco valorado.
- Las reglas de entrada usadas son los lazos de amistad, conveniencia política, mérito profesional y conocimiento del trabajo legislativo.
- El pago es influencia en la toma de decisiones.
- Las reglas de alcance son el prestigio e influencia.
- Los criterios de evaluación son equidad, responsabilidad, legitimidad y participación.

Ante estas situaciones podemos concluir lo siguiente: ante los problemas existentes en la coordinación y organización en el equipo de trabajo causados por situaciones internas y externas al equipo se formaron algunas reglas de entrada y salida que formaron subgrupos de confianza y colaboración entre ellos; es decir, se formaron bloques entre los miembros del equipo de trabajo para hacer uso de los recursos públicos manejados por el equipo de trabajo y en los que

algunos de los miembros tenían mayor uso de cada uno de ellos para lograr hacer un buen uso de todos ellos, que los llevara a lograr los objetivos del equipo. Aunado a ello, con el desarrollo de los trabajos del equipo, las instituciones fueron cambiando y con ello las reglas de entrada y salida de acuerdo a las situaciones que se presentaron. De esta forma, los miembros del equipo cambiaron su comportamiento para obtener el manejo de los recursos públicos mediante la colaboración y la cooperación entre ellos.

Situaciones como renunciaciones, cambios de posición dentro y fuera del equipo, y las situaciones externas ocasionaron que los integrantes del equipo tuvieran estrategias que maximizaran sus intereses y al mismo tiempo conservar la influencia en la toma de decisiones dentro del equipo para que, el equipo en su conjunto, lograra los objetivos establecidos entre ellos. Si bien, hubo ciertos dilemas entre ellos, los superaron mediante intermediarios dentro del equipo que contribuyeron a cambiar posiciones y seguir sus estrategias en el juego de la coordinación.

## Capítulo 6. Metodología

La pregunta de investigación de esta tesis requiere analizar a los funcionarios involucrados y la manera en la cual ellos se están relacionando; es decir, el énfasis sobre la dinámica que establecen entre sí como mecanismo de asignación de recursos. Este mecanismo es una estrategia de maximización de recursos que no utiliza al mercado, sino a la estructura legislativa que marca los lineamientos sobre el actuar de los miembros.

Para lograr lo anterior se utilizó la metodología de análisis de redes. Este tipo de metodología estudia las relaciones establecidas entre individuos. Esto permite medir y visualizar las redes que establecen (Wasserman y Faust, 1995). El análisis de redes está enfocado en las relaciones establecidas dentro de una estructura social y mide las regularidades, así como las posiciones que tienen los involucrados (Knoke, 2008). Este análisis describe el tipo de relaciones entre los nodos y con ello evaluar hipótesis a diferentes niveles (Hanneman & Riddle, 2005).

En el análisis de redes, los principales elementos de análisis son los nodos y los vínculos. Los primeros son las personas,

unidades, individuos u organizaciones que son parte de la red (Wasserman & Faust, 1995; Hanneman & Riddle, 2005). Los vínculos conectan a los nodos y representa que existe un tipo de relación entre los nodos (Wasserman & Faust, 1995; Hanneman & Riddle, 2005). Los vínculos pueden representar diversos tipos de relaciones que van desde lazos familiares o personales hasta intercambios específicos de recursos materiales o intangibles.

Dados los nodos y los vínculos, el análisis de redes centra su atención en los mecanismos en que los actores establecen esos vínculos, las motivaciones y los cambios que propician (Marsden, 1990). En otras palabras, dada una estructura, los nodos tendrán posiciones en la red y la propia estructura puede modificar a los individuos. La entidad y estructura se encuentran interrelacionadas y determinadas entre sí (Gómez, 2013).

El tipo de redes que analiza el trabajo son completas, eso significa que todos los actores involucrados están presentes. Analíticamente, una red permite enfocarse en el comportamiento de todos los actores en conjunto, sin hacer hincapié en uno. La información fue recolectada por medio de observación.

Una vez recolectadas las observaciones, se generaron matrices simétricas respecto al manejo de recursos entre los actores (apoyo político, apoyo técnico, confianza, reciprocidad, capital social y comprensión mutua). El supuesto es que los individuos tienen una relación recíproca. No se mide intensidad de la relación, solamente si ésta existe o no (si existe= 1, si no existe=0). Una vez generadas las matrices fueron analizadas con el software UCINET y las redes fueron diseñadas por NetDraw. El análisis incluye dos medidas de centralidad: grado e intermediación.

La centralidad de grado mide el número de nodos que están vinculados a un nodo. Ésta es la medición principal que indica la relación de cada nodo respecto a los demás nodos de la red. La centralidad de grado “contabiliza el número de nodos con quienes está conectado cierto actor” (Ramírez & Gómez, 2016). Los nodos que tienen mayor centralidad de grado están más conectados con el resto de los nodos de la red. La centralidad de grado indica una posición de los nodos en la red, eso no significa que sea un nodo *más poderoso*, o *más influyente*, significa que tiene una posición inicial que le permite acceder a más actores. Para complementar y hacer afirmaciones más

complejas, es necesario utilizar otras medidas, como en este caso es la intermediación.

La medida de intermediación se enfoca en la manera en que un nodo puede conectar a otros nodos que no se encuentran relacionados. La intermediación analiza la cantidad de veces que un actor puede conectar a otros siendo el camino más corto (Gómez, 2013). Es decir, la intermediación mide de qué manera un nodo se encuentra como puente entre actores que no tienen relación y en caso de querer acceder entre sí, requieren del nodo intermediador. Comparando con la centralidad de grado, es posible que un nodo tenga baja centralidad de grado, pero alta intermediación, es decir que no necesariamente tenga el reconocimiento de poseer ese recurso, pero puede estar conectando a actores clave (Ramírez & Gómez, 2016).

En las siguientes páginas, el trabajo muestra dieciocho diagramas en los cuales se relacionan los recursos utilizados por los miembros del equipo de trabajo en las nueve situaciones anteriormente descritas. Los diagramas consisten en redes completas (muestran solo quiénes están relacionados), en redes de centralidad

de grado (muestran quiénes tienen injerencia en el manejo del recurso) y redes de intermediación (muestra quiénes, además de tener influencia, intercambian al recurso). De manera específica las redes que se analizan son:

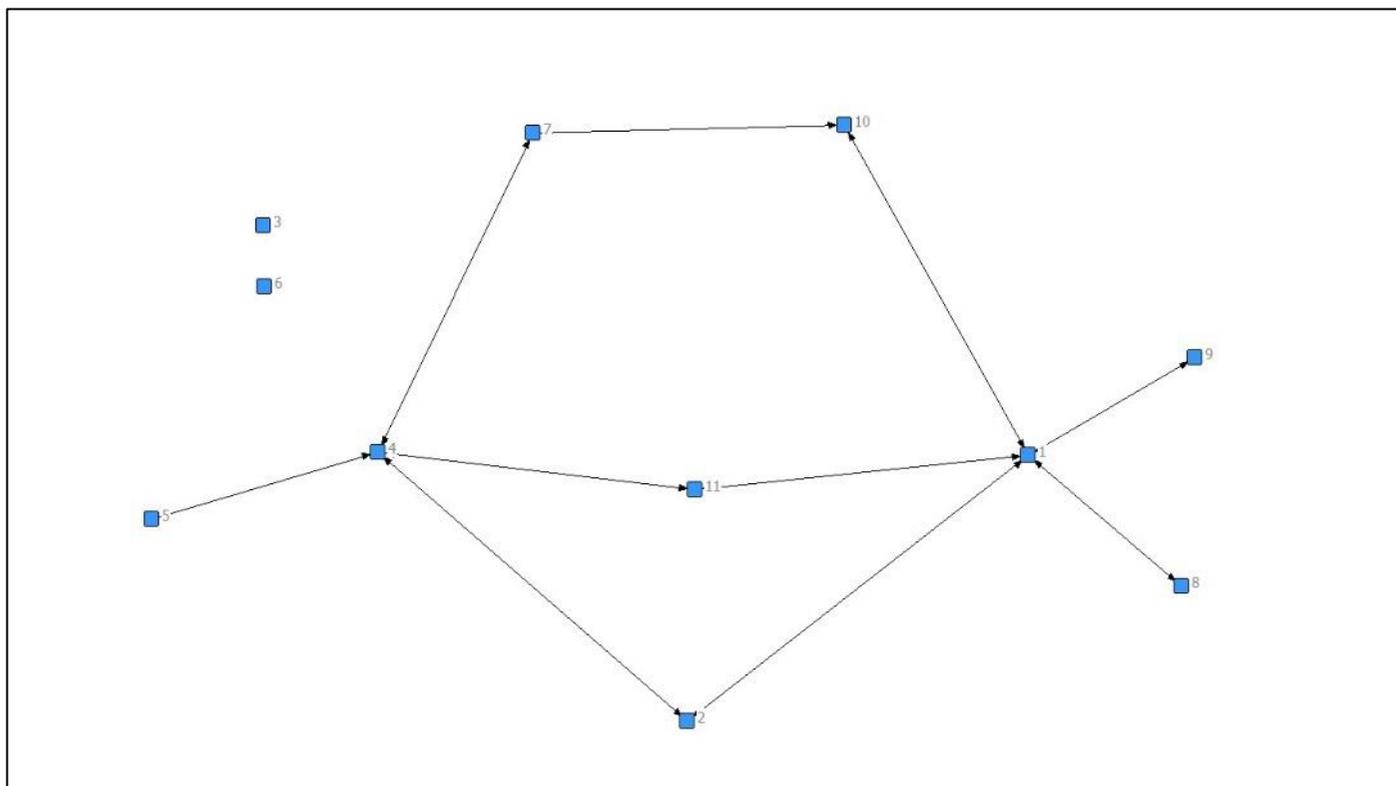
- 1)Apoyo político
- 2)Apoyo técnico
- 3)Capital social
- 4)Comprensión mutua
- 5)Confianza
- 6)Reciprocidad.

En este sentido, los diagramas de redes son las siguientes:

.

## Red de Apoyo político

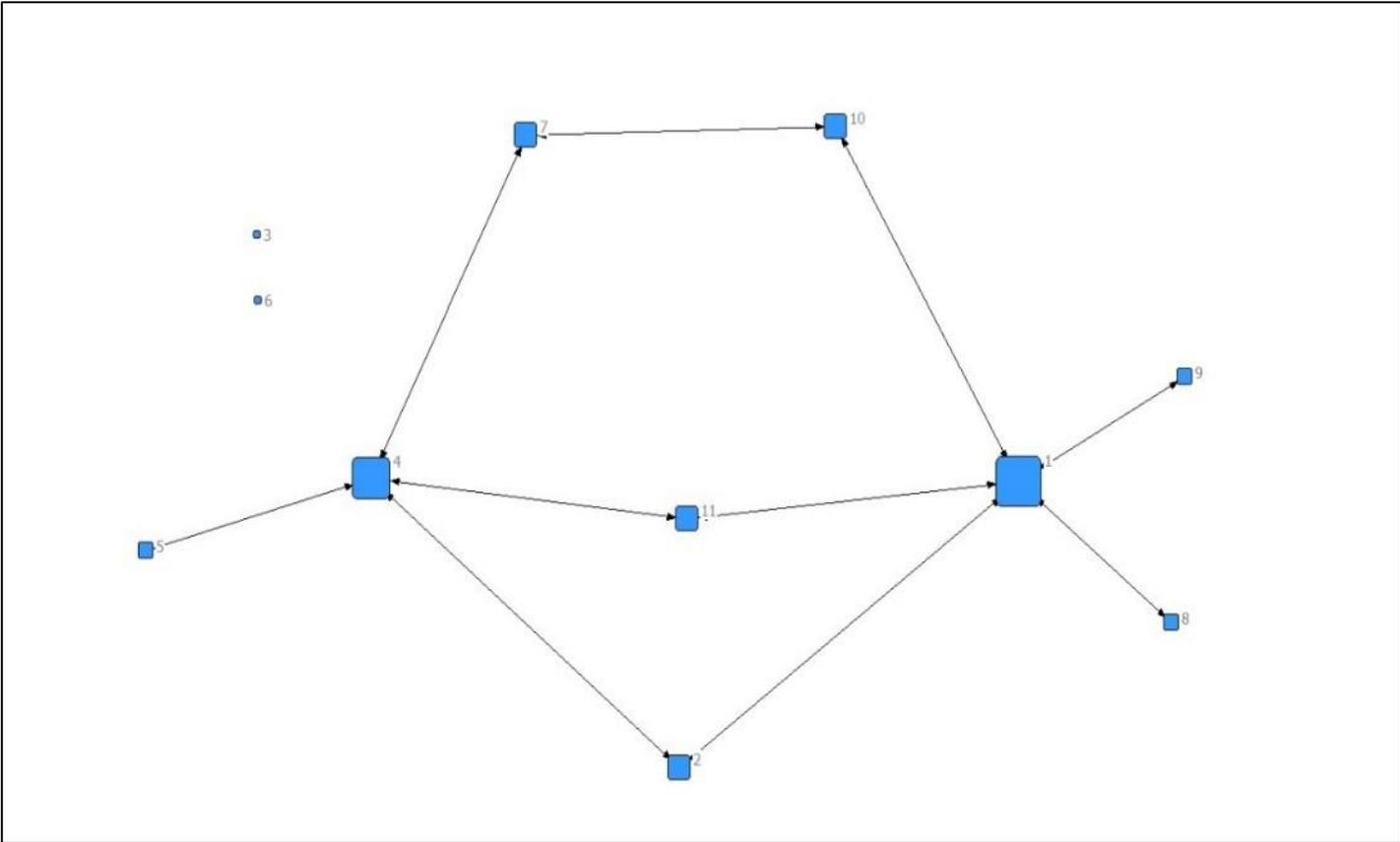
Diagrama 1. Red completa de apoyo político. Senado de la República. 2015.



Fuente: elaboración propia.

El diagrama se observa que todos los nodos tienen el mismo tamaño, por lo que no existe una preponderancia entre los actores integrantes del equipo de trabajo; no obstante, es de resaltar que existen dos actores (el 3 y el 6), quienes no tienen ninguna relación que los vincule a la obtención o a conceder algún tipo de apoyo político.

**Diagrama 2. Red de centralidad de grado del apoyo político. Senado de la República. 2015.**

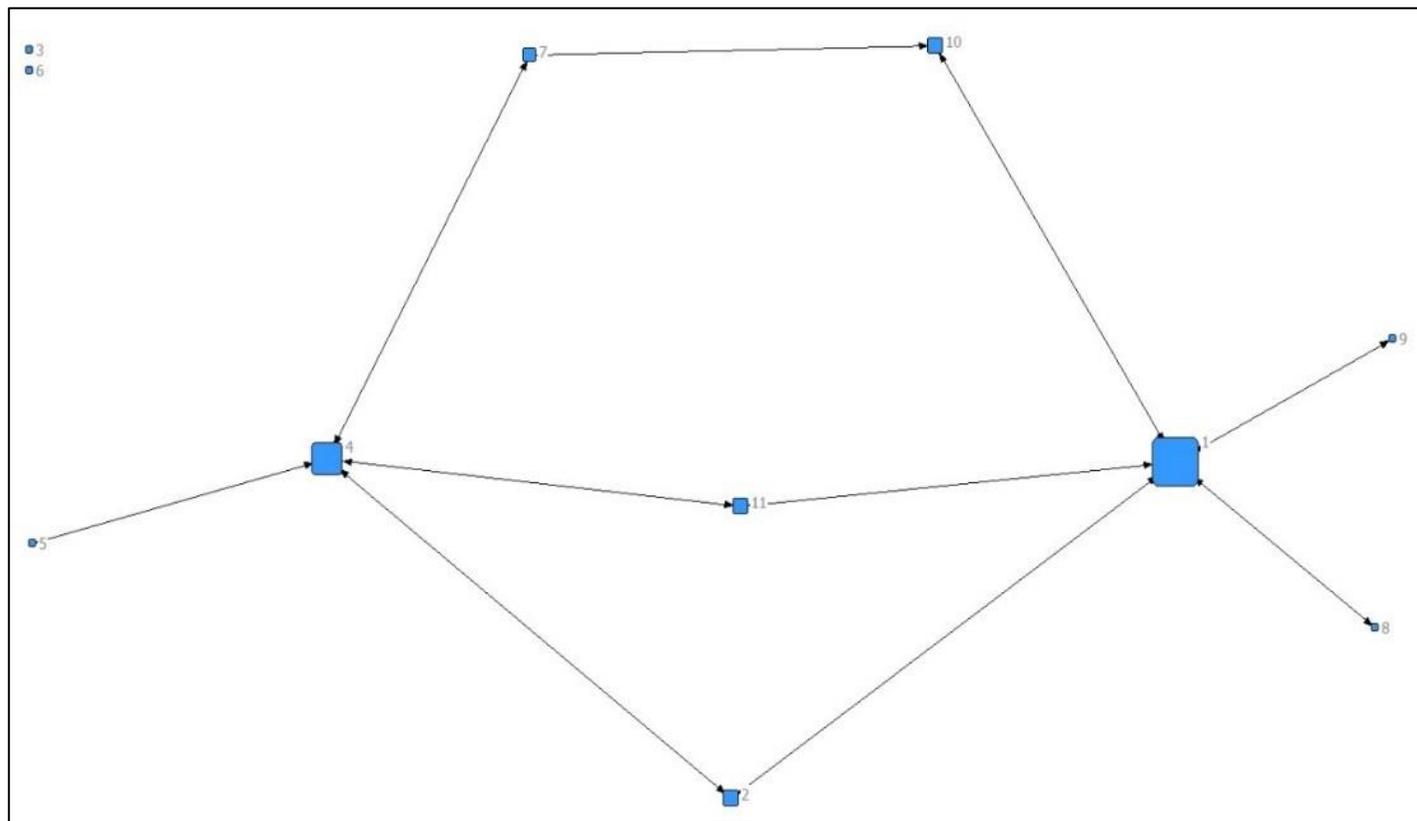


Fuente: elaboración propia.

En este esquema los actores 1 y 4 tienen mayor centralidad de grado por ser quienes pueden dar o recibir mayor apoyo político hacia los miembros del equipo. Esto se nota mediante el aumento de tamaño de los nodos. Mientras que los actores 5, 8 y 9 son los menos reconocidos con este recurso, además de los que no tienen ninguna relación de apoyo político (3 y 6). Esto no quiere decir que no tengan la posibilidad de conectar a otros miembros para otorgar ese recurso. En el siguiente diagrama habrá de notarse esta cualidad.

Lo anterior significa que los miembros 1 y 4 son quienes tienen mayor injerencia para establecer las reglas de entrada y los pagos para el funcionamiento del equipo de trabajo.

**Diagrama 3. Red de centralidad de intermediación del apoyo político. Senado de la República. 2015**



Fuente: elaboración propia.

En este diagrama no hay un cambio sustancial respecto al esquema de grado. Los actores 1 y 4, además de ser reconocidos por el apoyo político que pueden recibir y dar, son los que tienen mayor influencia (intermediación) para manejar este recurso; es decir, el reconocimiento que tiene del manejo del apoyo político está validado por la influencia que tienen para hacer uso del mismo y vincular a otros actores. Mientras que los actores 2, 3, 5, 6, 8 y 9 son los que menos tienen acceso al apoyo político.

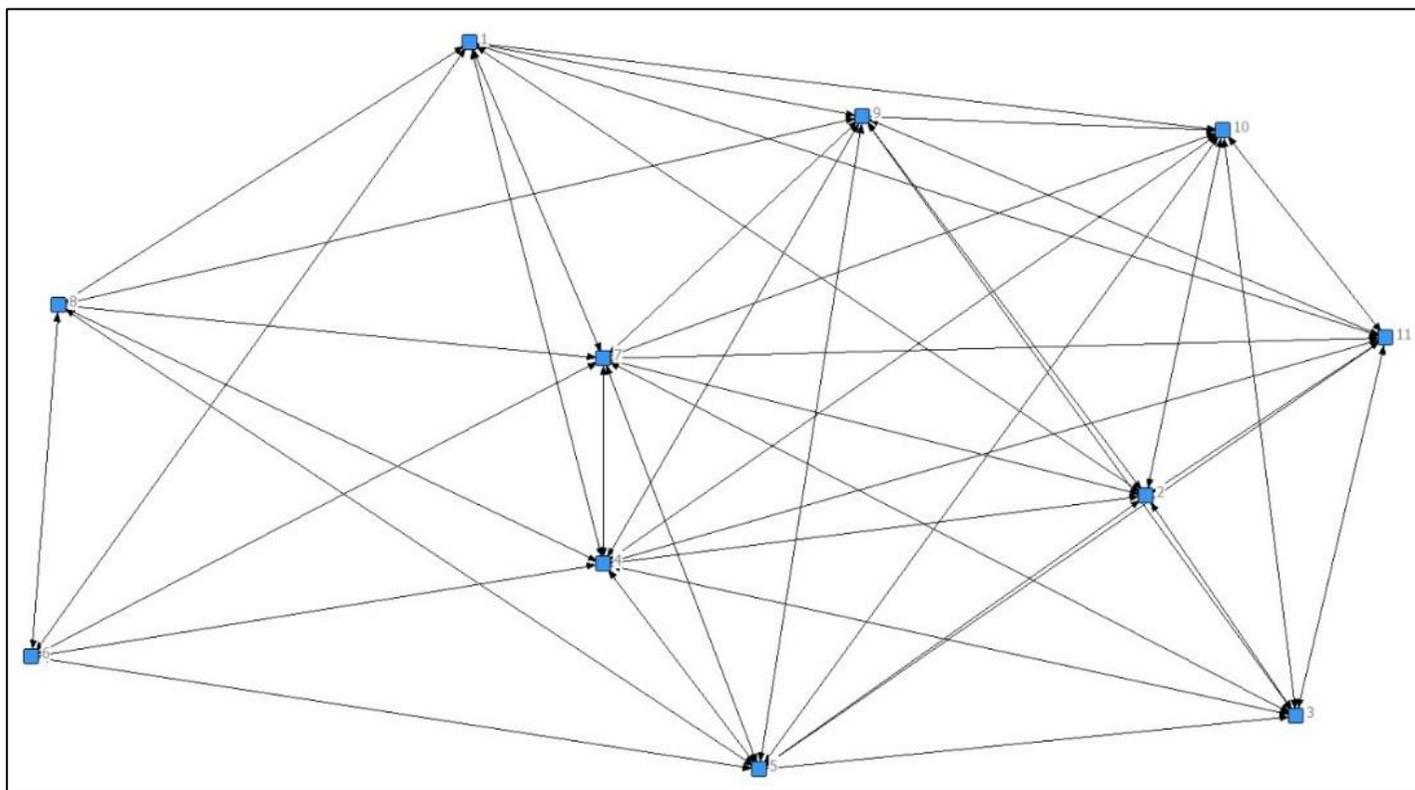
Esta gráfica confirma lo mencionado en el diagrama anterior, pues los miembros 1 y 4 son los que establecen las reglas de entrada, salida y pagos en la forma de trabajo del equipo.

La situación en donde se ve reflejado lo que muestra el diagrama es en la reestructuración del área jurídica, en la que el miembro 1 le dio el apoyo al integrante 4 para que pudiera hacer modificaciones al área y hacer más eficiente el trabajo técnico ante el cambio de presidencia en

comisiones y el nombramiento del nuevo secretario técnico, y de esta manera, el miembro 1 posicionarse con mayor apoyo político para proporcionar a los demás integrantes del equipo.

## Red de apoyo técnico

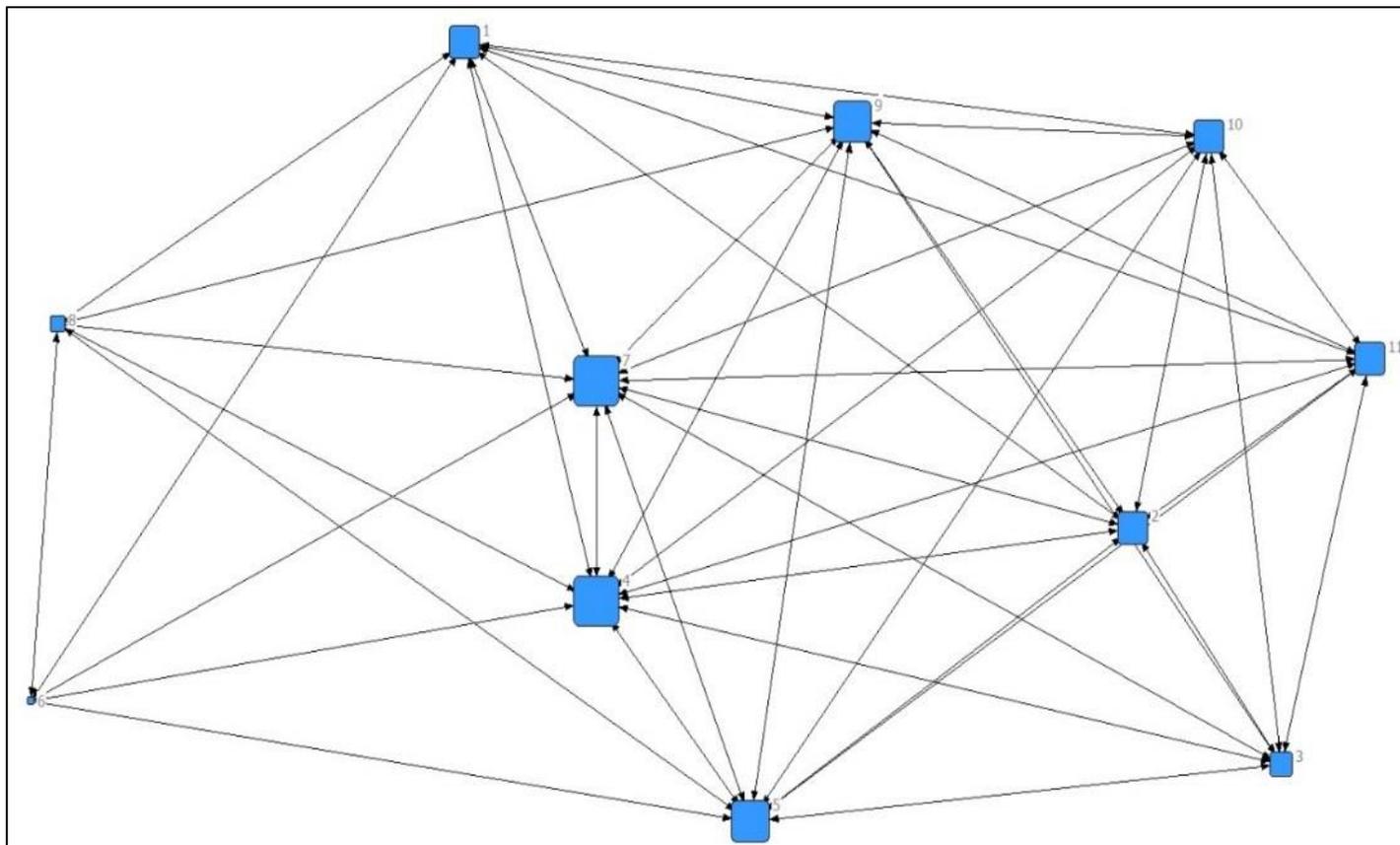
Diagrama 4. Red completa de apoyo técnico. Senado de la República. 2015.



Fuente: elaboración propia.

Este esquema general muestra que existe una distribución aparentemente uniforme respecto al manejo del apoyo técnico por parte de todos los actores del equipo de trabajo. Esto es mostrado porque todos tienen relaciones con más miembros del grupo y los nodos tienen el mismo tamaño.

**Diagrama 5. Red de centralidad de grado del apoyo técnico. Senado de la República. 2015.**

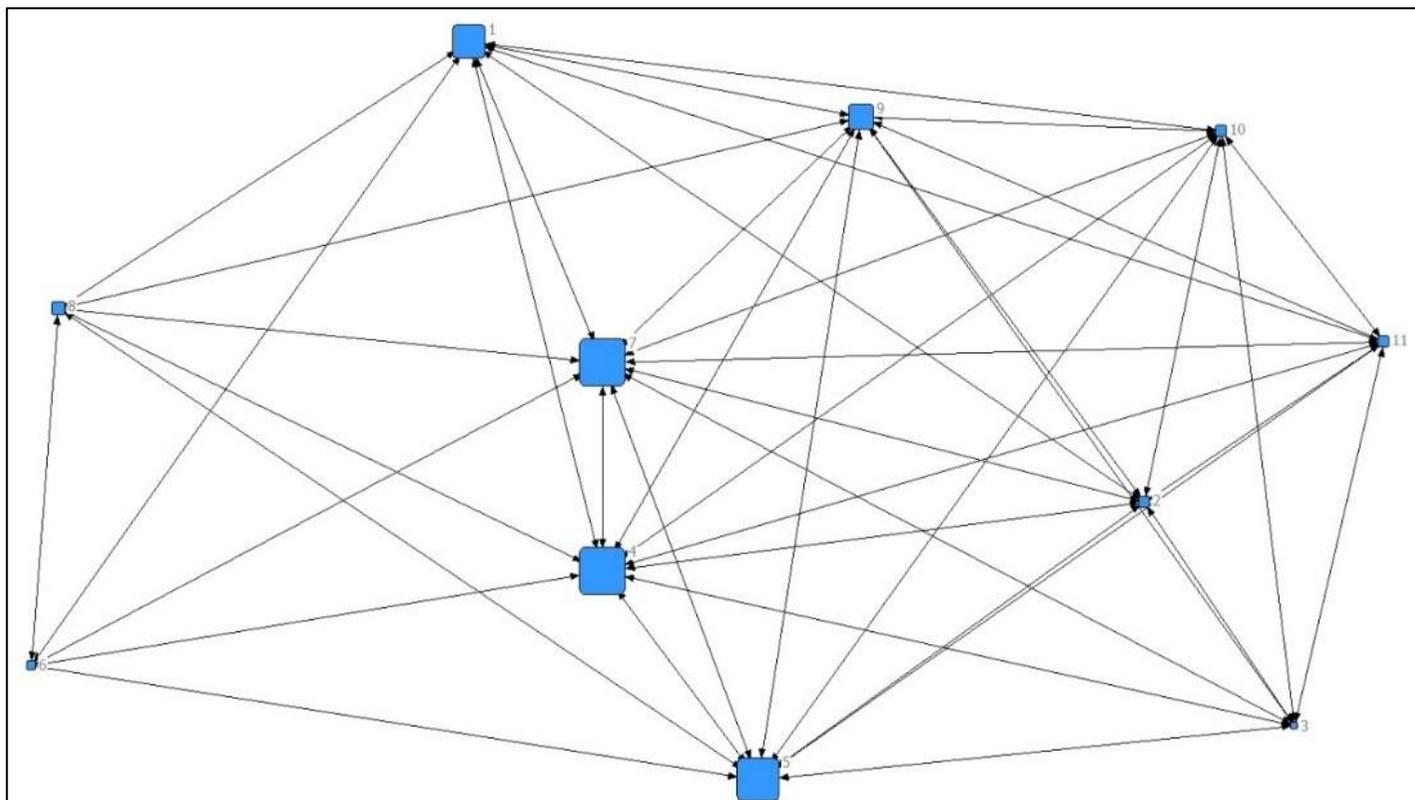


Fuente: elaboración propia.

Los actores que tienen notoriedad en el manejo de este recurso son el 7, el 4, el 5 y el 9, mientras que los actores 1, 10, 11 y 2 tienen menor reconocimiento de contar con apoyo técnico, y los actores 6 y 8 son los que tienen una imagen prácticamente nula sobre el manejo de este recurso.

En el diagrama, los actores 4, 5, 7 y 9 tienen influencia para establecer las reglas de entrada, de salida, los pagos y los criterios de evaluación para manejar el apoyo técnico.

**Diagrama 6. Red de centralidad de Intermediación del apoyo técnico. Senado de la República. 2015.**



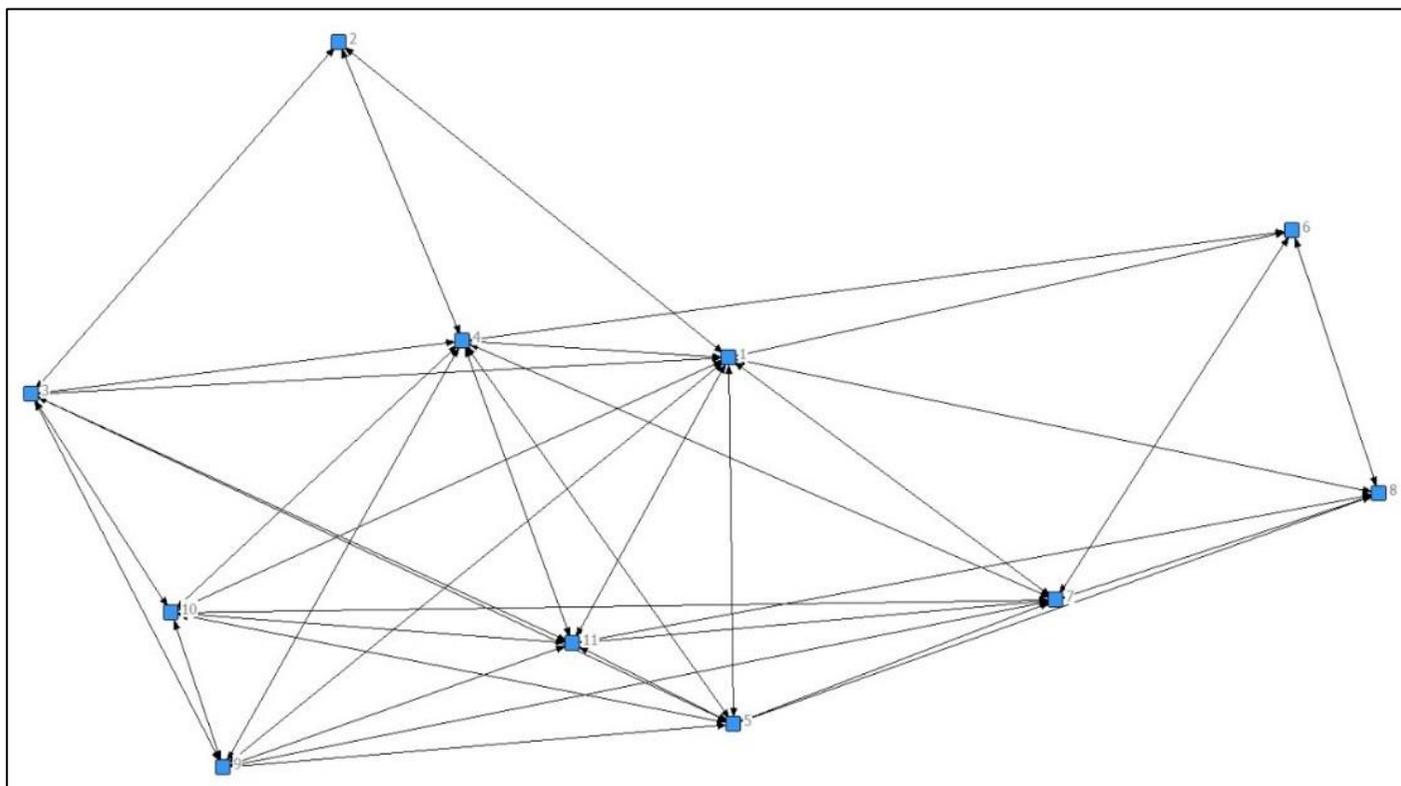
Fuente: elaboración propia.

Este diagrama confirma que los actores que verdaderamente tienen manejo de este recurso son el 4, 5 y 7, seguidos del 1 y por último los que tienen menor influencia en hacer uso del apoyo técnico son el 6, 8, 10, 2, 3 y 11.

Con ello el diagrama confirma lo dicho en la gráfica anterior respecto a las reglas de entrada, salida, pagos y criterios de evaluación. La situación que representa lo mostrado por el diagrama es que el área jurídica y el área administrativa tienen muchas tareas y responsabilidades asignadas dentro del equipo, por lo que gran parte del trabajo general del grupo pasa por esta área, debido a la eficiencia de estas áreas.

## Capital social

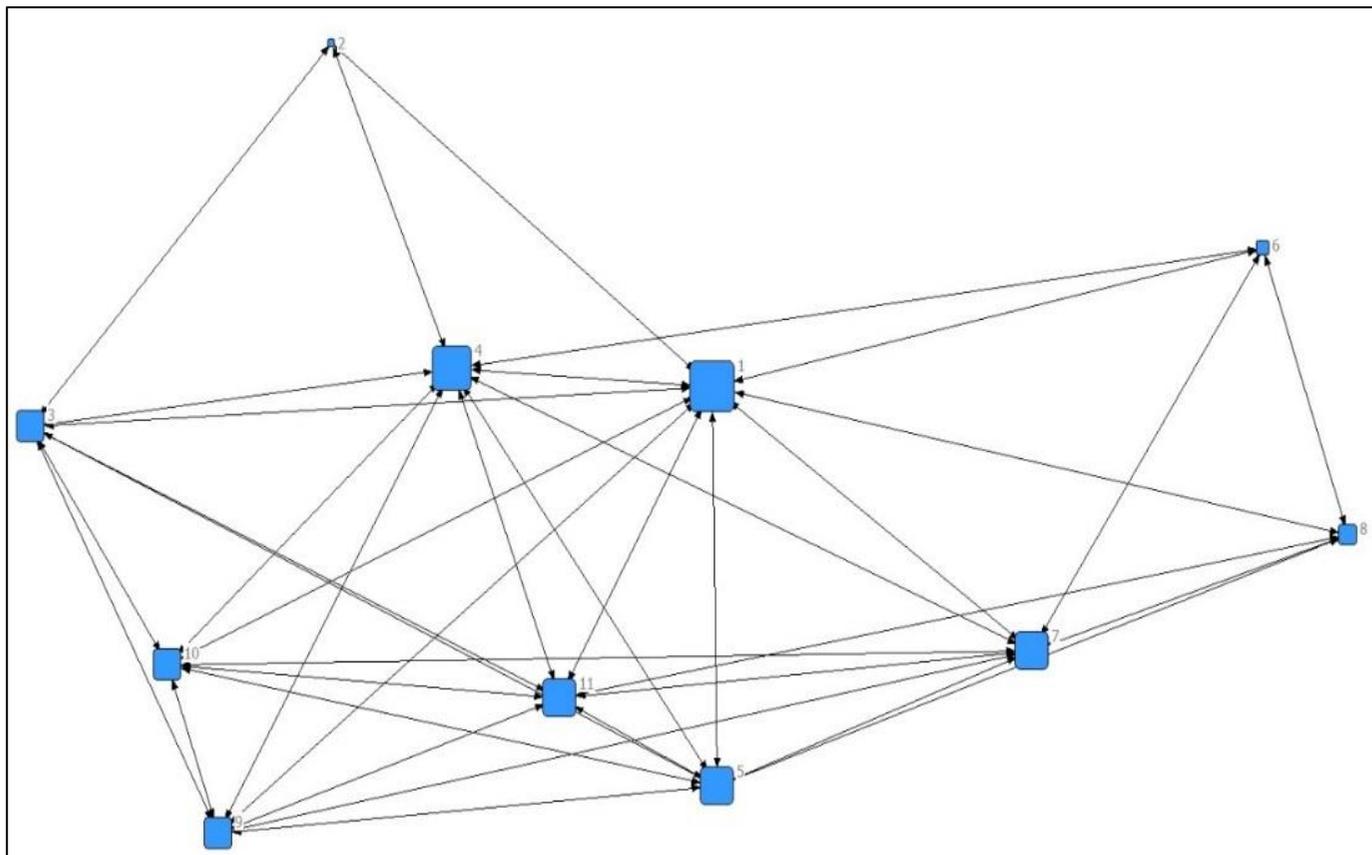
Diagrama 7. Red completa de capital social. Senado de la República. 2015.



Fuente: elaboración propia

En este diagrama, muestra que todos los miembros tienen intercambio de capital social para tener acceso a los recursos disponibles en el equipo de trabajo. No es notorio si alguien tiene mayor influencia o reconocimiento al poseer este recurso.

**Diagrama 8. Red de centralidad de grado en el capital social. Senado de la República. 2015.**

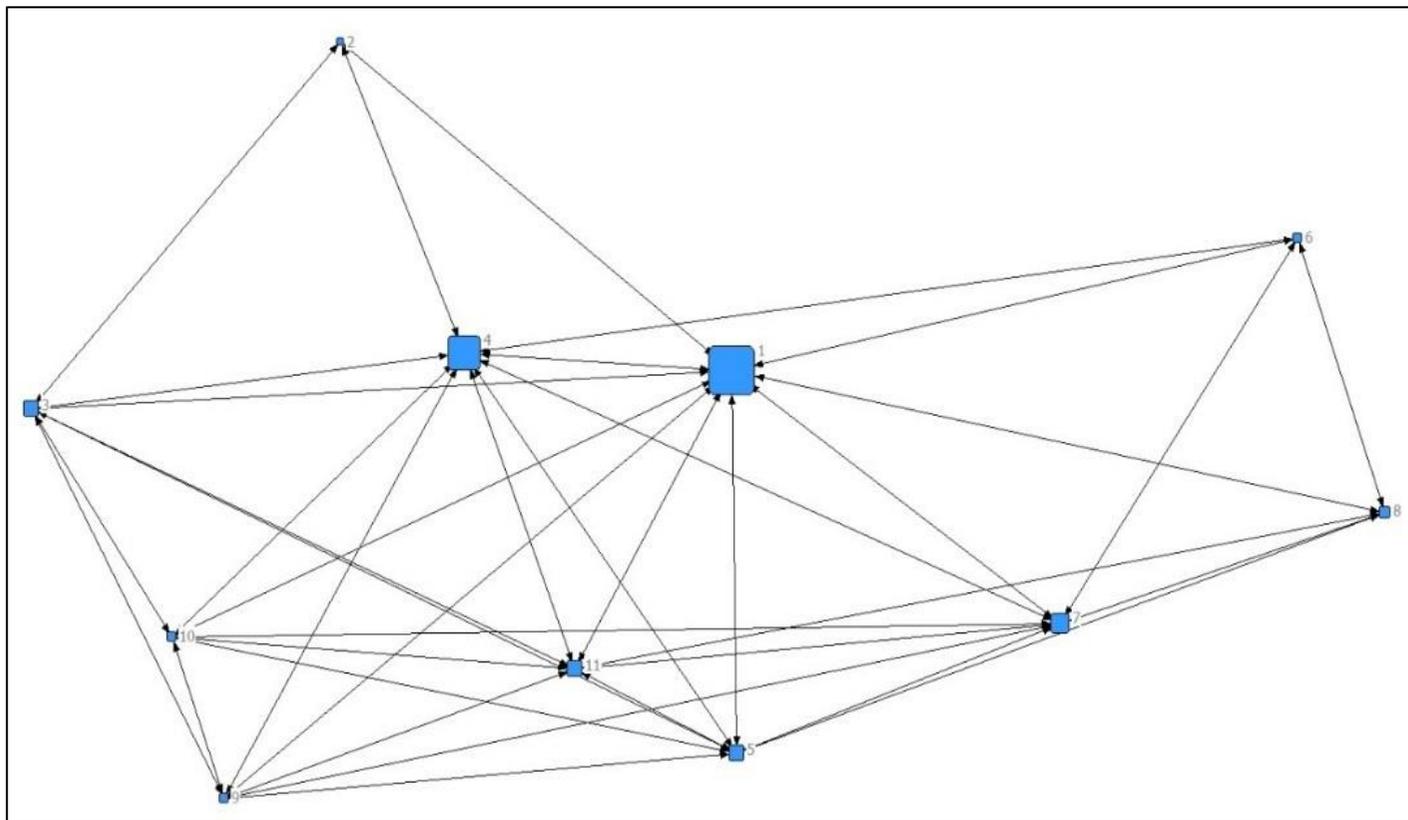


Fuente: elaboración propia.

Los actores que tienen mayor grado respecto al manejo este recurso son los miembros 1, 4, 11, 3, 10 y 7; mientras que los que menos tienen notoriedad son el 2, 6 y 8. Y los demás tienen un nivel intermedio de tener el prestigio de manejar el capital social.

Respecto al manejo del capital social, los actores que tienen mayor grado en el manejo de este recurso, establecen las reglas de entrada, salida, pagos, criterios de evaluación y reglas de posición.

**Diagrama 9. Red de centralidad de Intermediación en el capital social. Senado de la República. 2015**



Fuente: elaboración propia.

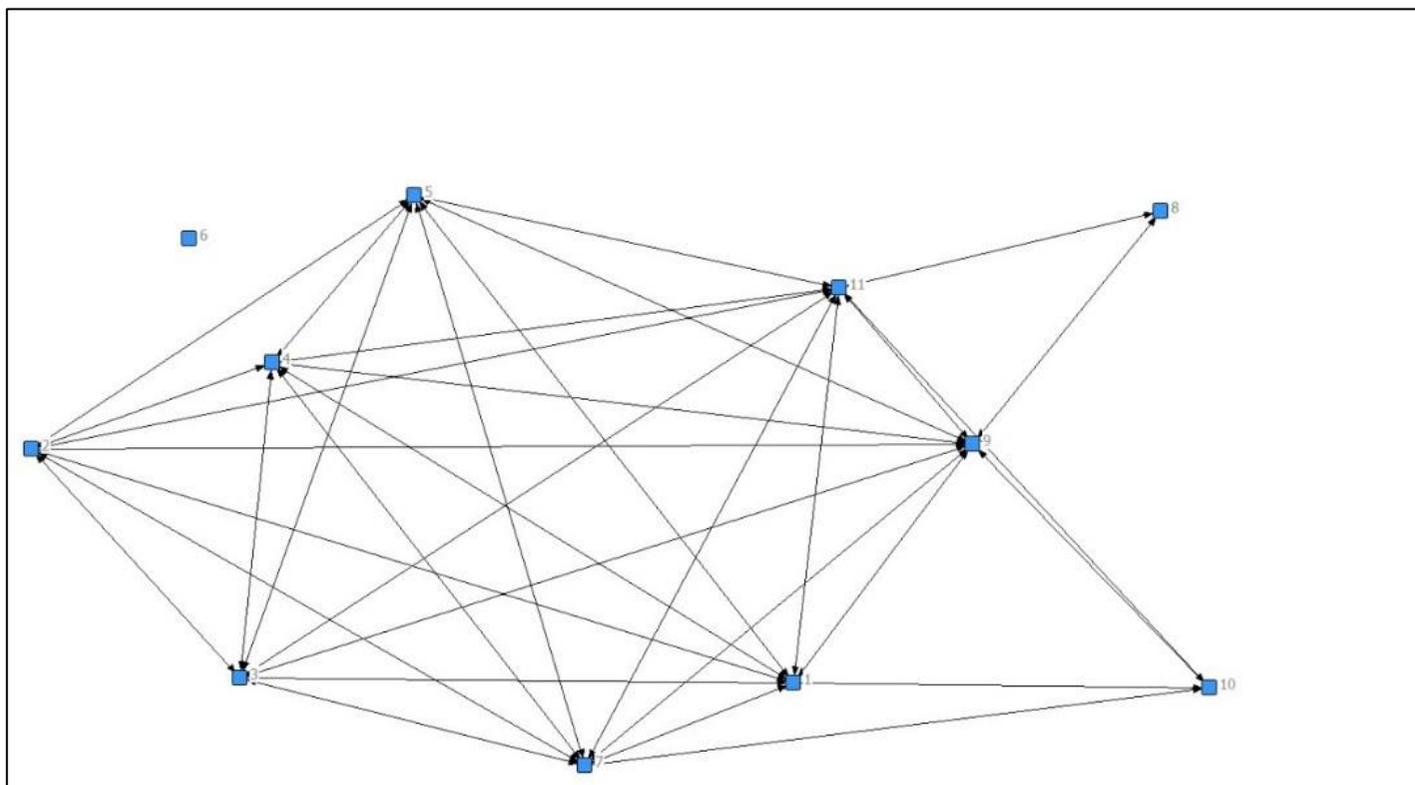
Los miembros que tienen realmente la posibilidad de manejar este recurso (mayor intermediación) son el 1 y el 4. Mientras que el resto tienen un nivel de influencia muy bajo para intercambiar capital social entre ellos.

Este diagrama muestra que solamente los miembros 1 y 4 son los que realmente tienen la posibilidad de establecer las reglas de entrada, salida, pagos, criterios de evaluación y reglas de posición respecto al manejo del capital social. Caso contrario a lo que mostró el diagrama anterior en el que más miembros, aparentemente, tenían también injerencia en el manejo de este recurso.

El manejo de este recurso está reflejado en el cambio de presidencia de comisión del Senador y la entrada del nuevo secretario técnico, trabajada desde tiempo antes por el asesor jurídico del equipo de trabajo.

## Comprensión mutua

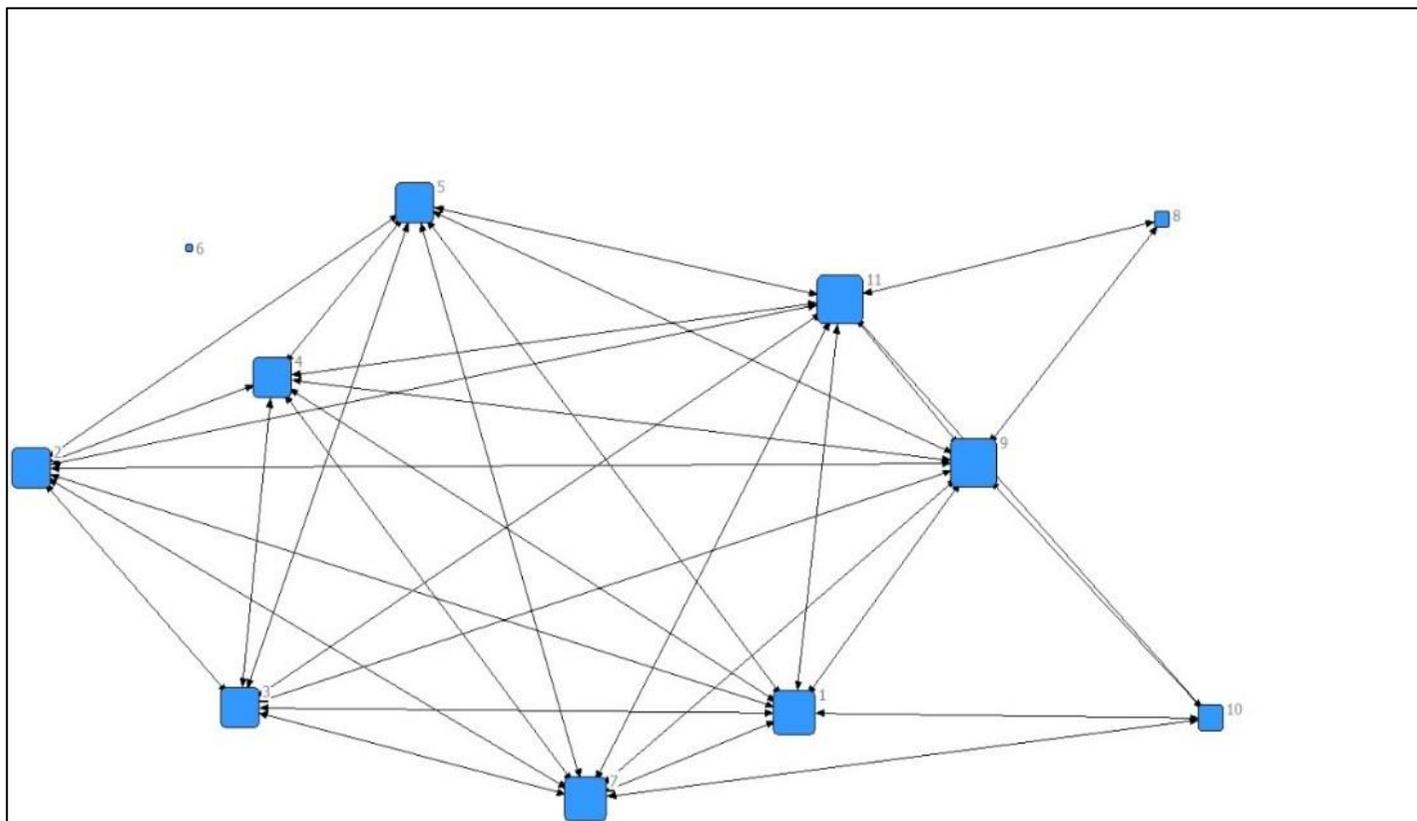
Diagrama 10. Red completa de comprensión mutua. Senado de la República. 2015.



Fuente: elaboración propia.

Este esquema muestra que el miembro 6 no tiene el manejo de este recurso con ninguno de los actores del grupo de trabajo. Mientras que el resto tienen una relación equitativa respecto al mismo.

**Diagrama 11. Red de centralidad de grado de comprensión mutua. Senado de la República. 2015.**

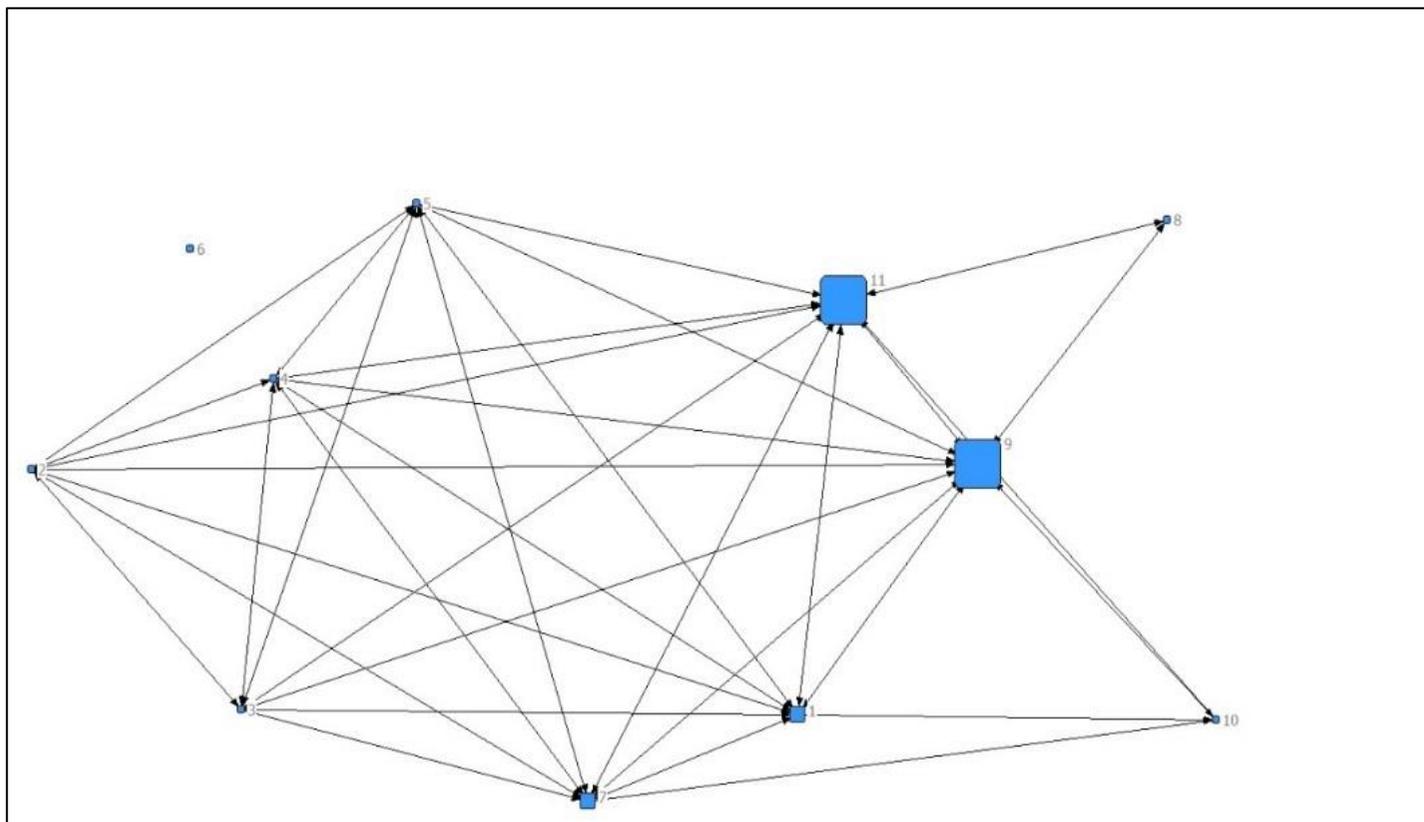


Fuente: elaboración propia.

Los actores que tienen mayor centralidad de grado respecto al uso del recurso son el 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8 y 9; es decir, casi todos tienen el reconocimiento en el del mismo; sin embargo, quien no tiene un uso directo, aparentemente es el 10. Y el que definitivamente no lo tiene es el 6.

Este diagrama muestra que casi todos los miembros tienen injerencia en el establecimiento de las reglas de entrada, de salida, de posición, pagos y criterios de evaluación.

**Diagrama 12. Red de centralidad de intermediación de comprensión mutua. Senado de la República. 2015**



Fuente: elaboración propia.

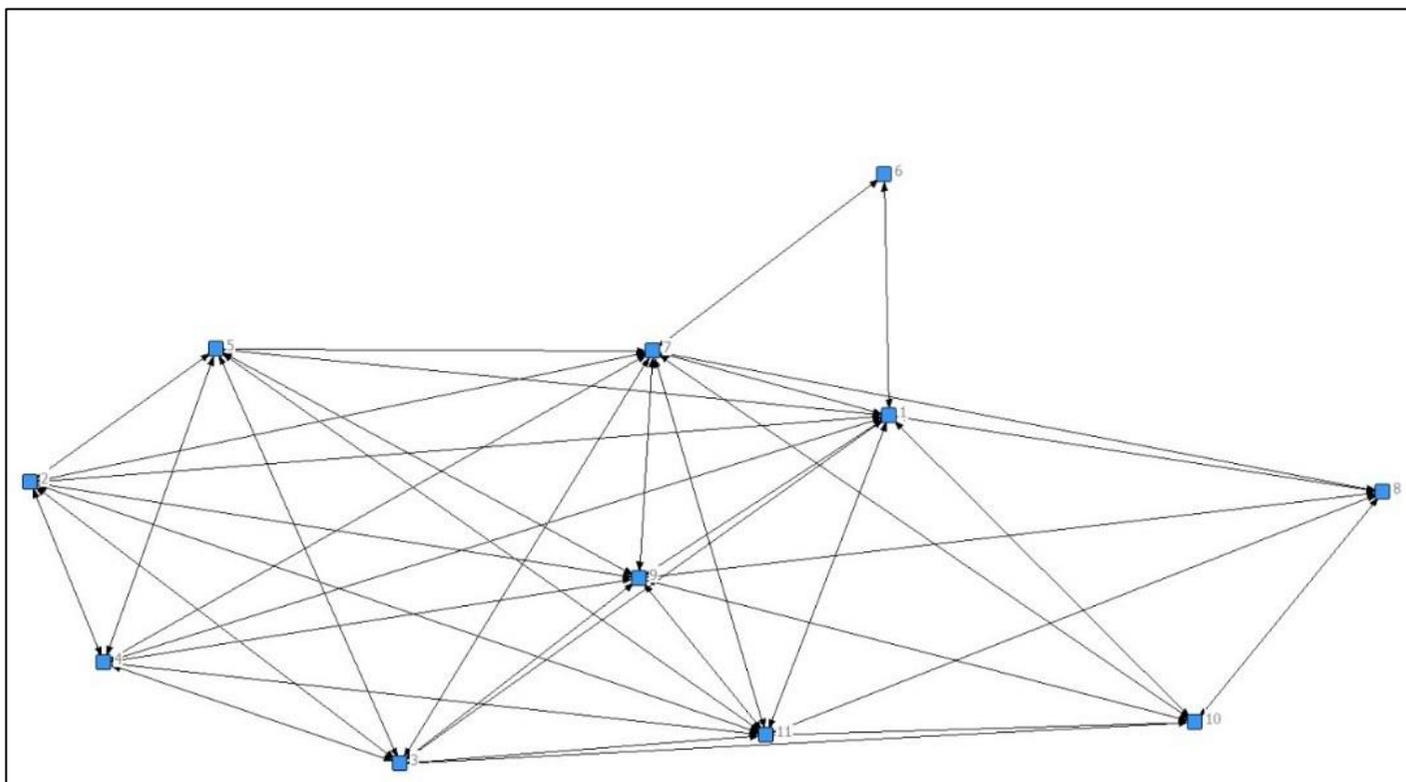
Los miembros 11 y 9 son los que tienen mayor influencia en el uso de la comprensión mutua, mientras que los demás tienen un nivel similar de influencia, el cual está muy por debajo de lo que tienen los primeros dos; es decir, el manejo de comprensión mutua se concentra en los actores 11 y el 9.

El diagrama de intermediación muestra lo contrario al diagrama anterior, pues solamente los miembros 11 y 9 del grupo pueden establecer las reglas anteriormente descritas.

De esta forma, las situaciones que ejemplifican lo mostrado en esta gráfica son la renuncia de la primera secretaria particular, lo cual permitió la entrada de otra secretaria, la contratación de un nuevo asesor de discursos y medios de comunicación, y que el jefe de oficina fuera al estado a comenzar con los trabajos políticos para la posible candidatura a la gubernatura del estado.

## Confianza

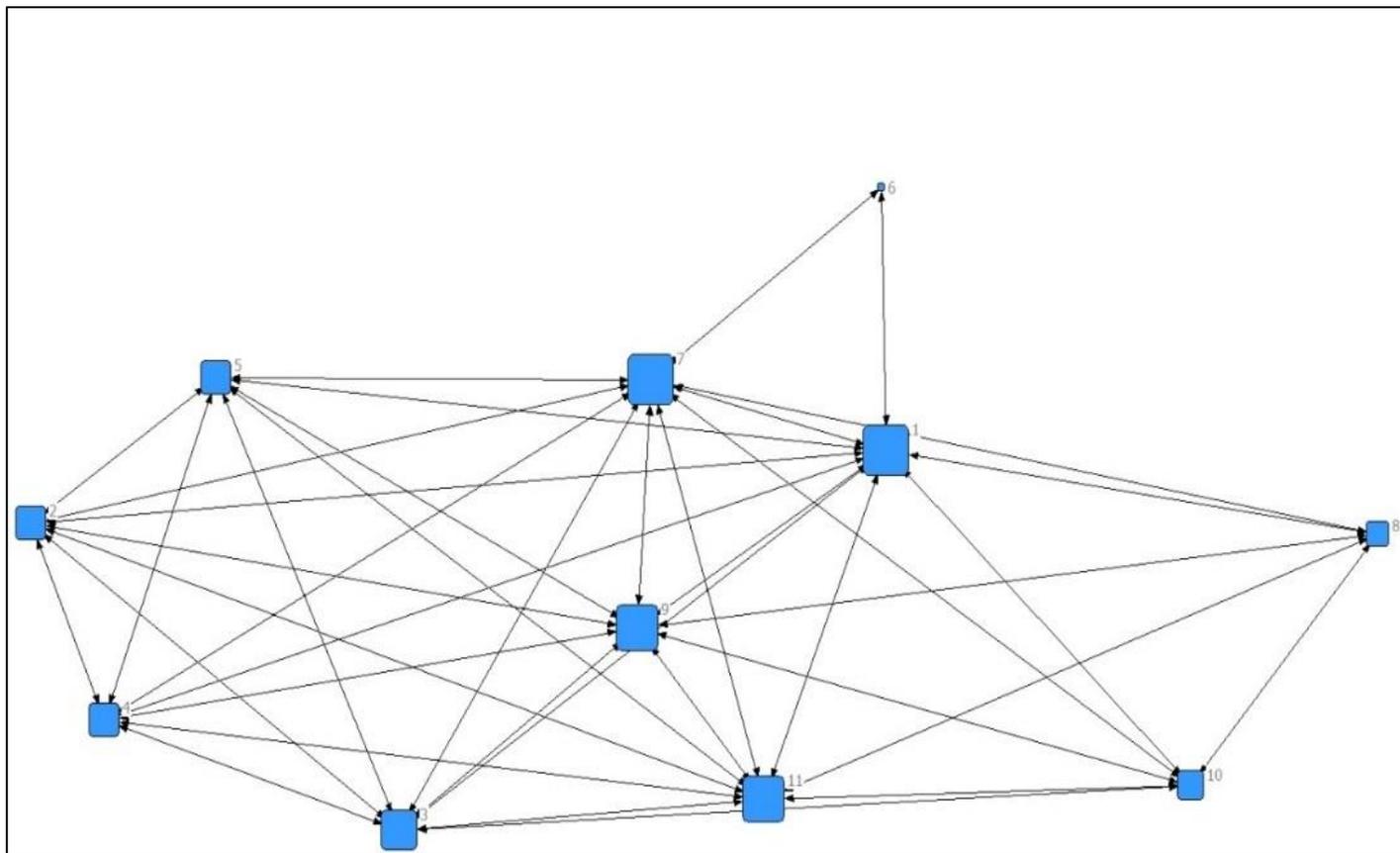
Diagrama 13. Red completa de confianza. Senado de la República. 2015.



Fuente: elaboración propia.

En este diagrama, todos los miembros tienen, aparentemente, el mismo nivel de confianza entre todos. Todos tienen el manejo de la confianza hacia los demás.

**Diagrama 14. Red de centralidad de grado en la confianza. Senado de la República. 2015**

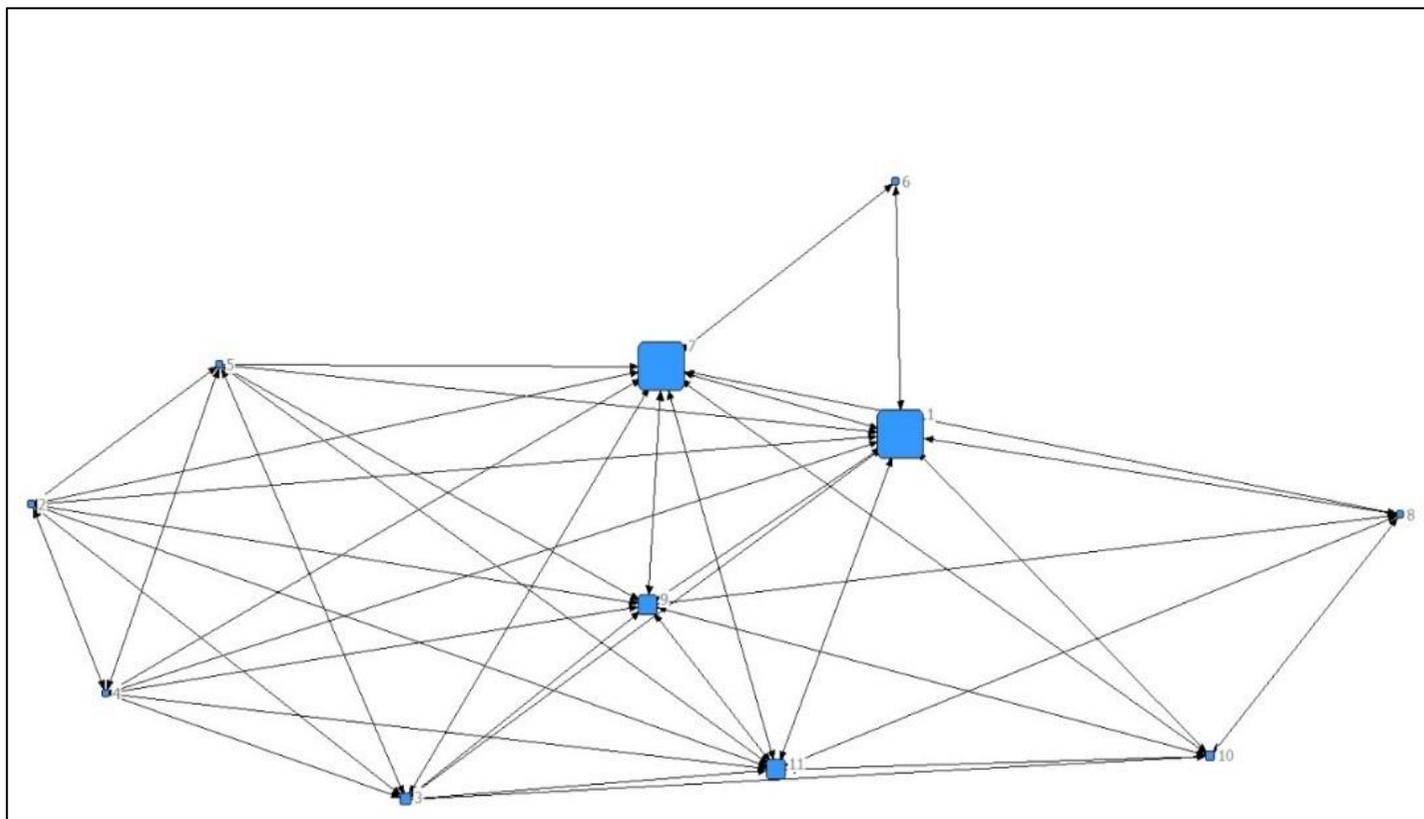


Fuente: elaboración propia

En este esquema la circunstancia cambia, prácticamente todos aumentan en la centralidad de grado en cuanto al manejo de confianza respecto a la notoriedad que se refleja en el grupo de trabajo. El único miembro que no tiene un reconocimiento sustancial del manejo de este recurso es el 6.

El diagrama muestra que, aparentemente, casi todos los miembros tienen la posibilidad de establecer las reglas de entrada, salida, de posición, pagos, criterios de evaluación y reglas de pagos.

**Diagrama 15. Red de centralidad de intermediación en la confianza. Senado de la República. 2015.**



Fuente: elaboración propia.

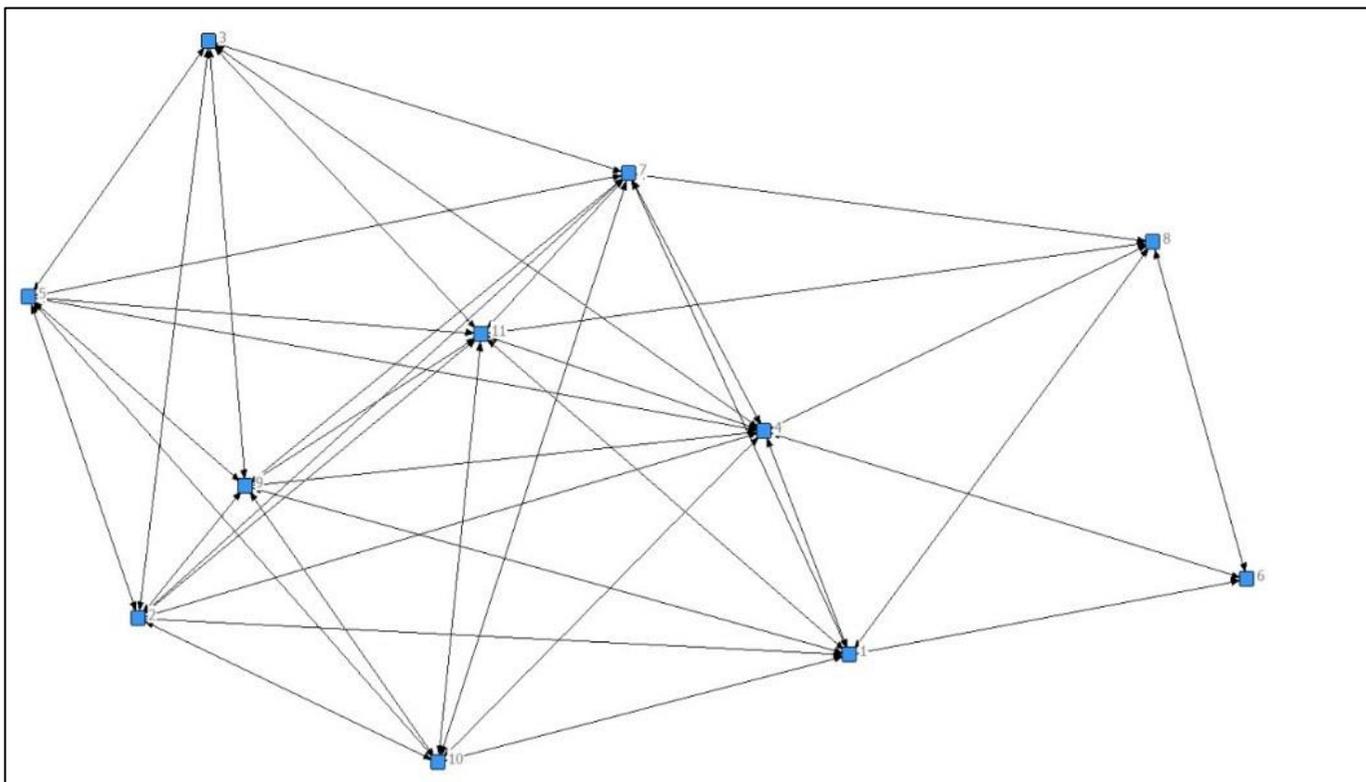
Los actores que tienen el mayor nivel de influencia (de intermediación) en el manejo de la confianza son el 1 y 7, y en menor medida el 9 y el 11. Mientras que el resto tiene un nivel de impacto en la confianza muy bajo. Cambiando toda la perspectiva que había mostrado el diagrama de grado.

Realmente, los miembros que tienen influencia en el manejo de la confianza son los miembros 1 y 7, ellos son quienes verdaderamente tienen influencia en el establecimiento de las reglas de entrada, salida, de posición, pagos, criterios de evaluación y reglas de pagos. Los acontecimientos que confirman lo mostrado por el diagrama consisten en el apoyo que le proporciona la secretaria administrativa a los demás miembros del equipo, en situaciones complejas como cuando el Senador quiso ser presidente de su partido, y en las discusiones que se dieron en el marco de una reforma constitucional, en la que todos los miembros del equipo estuvieron al pendiente de la situación, y mientras esto sucedía, la secretaria administrativa estuvo al tanto de los pendientes que no tenían que ver con las situaciones mencionadas. Aunado a ello, ante el cambio de presidencia en comisiones, el

Senador nombró a un nuevo secretario técnico ante la confianza que obtuvo uno de los miembros del área jurídica.

## Reciprocidad

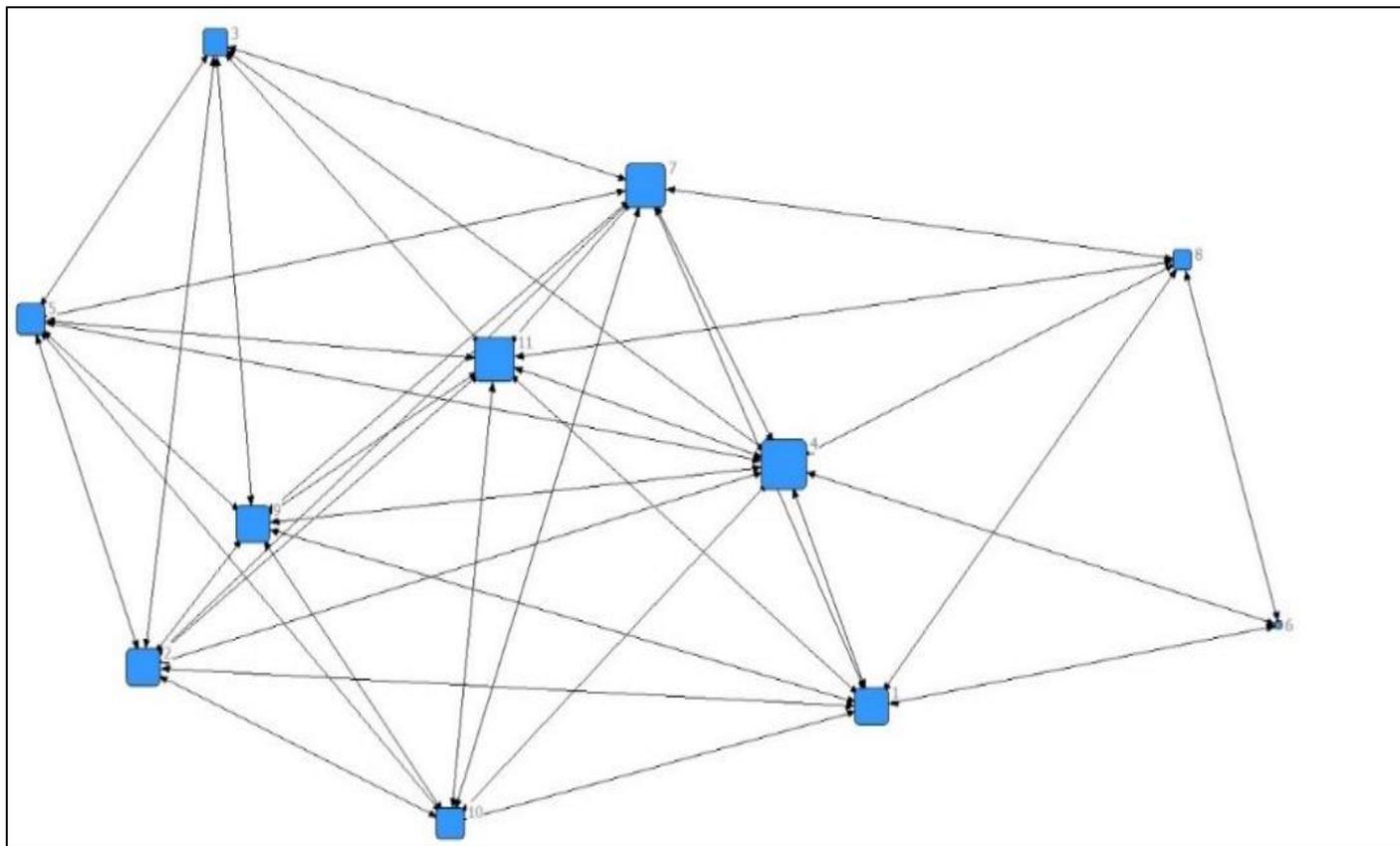
**Diagrama 16. Red completa de reciprocidad. Senado de la República. 2015.**



Fuente: elaboración propia.

En el diagrama general todos los actores tienen una relación de reciprocidad y con un nivel de influencia y notoriedad parecido.

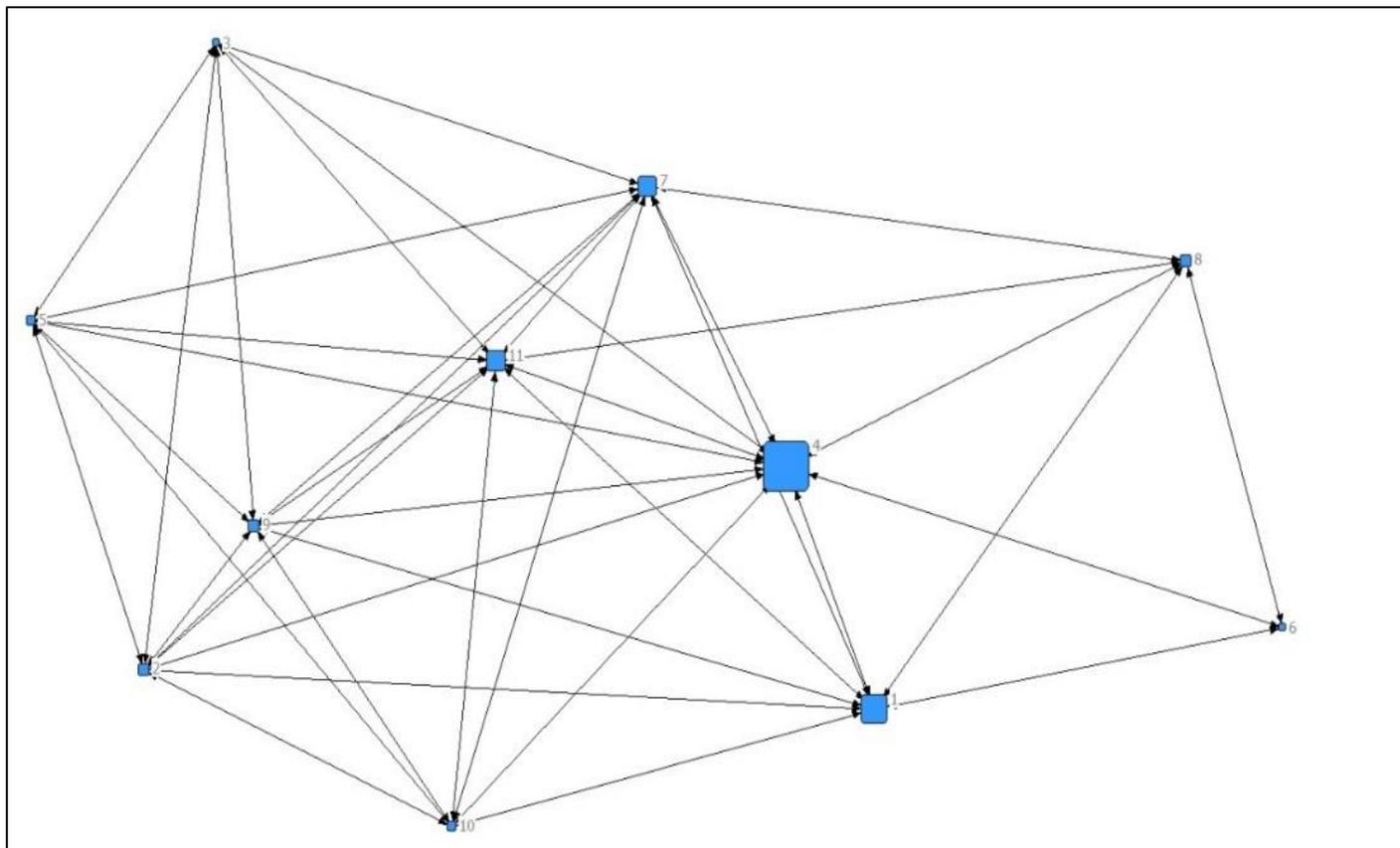
**Diagrama 17. Red de centralidad de grado en la reciprocidad. Senado de la República. 2015**



Fuente: elaboración propia

El reconocimiento que se tiene respecto del manejo de la reciprocidad se presenta en casi todos los actores, excepto el 6; es decir, todos los actores tienen un nivel de aceptación de grado respecto de la reciprocidad hacia otros miembros del grupo. Por tanto, casi todos los miembros tienen la posibilidad de incidir en el establecimiento de las reglas de entrada, de salida, de posición, de pagos, de autoridad, en los pagos y en los criterios de evaluación.

**Diagrama 18. Red de intermediación de reciprocidad. Senado de la República. 2015.**



Fuente: elaboración propia.

El nivel de influencia real sobre la reciprocidad la tiene, principalmente, el miembro 4, seguido del miembro 1 y después el 7 y el 11. Todos los demás actores tienen un impacto muy bajo respecto a este recurso dentro del equipo de trabajo.

Analizando en conjunto a los diagramas es de notarse que los actores 1 y 4 son los que mayor presencia tienen. El actor 4 es el que tiene mayor presencia en las redes de intermediación, apareciendo como uno de los más fuertes respecto a las relaciones que tiene con los demás miembros en los siguientes recursos: apoyo político, apoyo técnico, capital social y reciprocidad. El miembro que mayor presencia tiene en el análisis de centralidad de grado es el 1, el cual aparece como uno de los más fuertes en: confianza, comprensión mutua, capital social y apoyo político.

Lo anterior quiere decir que los miembros 1 y 4 son de los que más relaciones mantienen con el resto del grupo, por lo tanto, pueden llegar a tener mayor influencia para que los recursos disponibles puedan utilizarse de una forma o de otra, y con diversos actores.

De esta manera, los miembros 1 y 4 tienen mayor influencia en el establecimiento de las reglas de entrada, de salida, de posición, de pagos, de autoridad, en los pagos y en los criterios de evaluación.

La situación que ejemplifica lo que sucede en el diagrama es el cambio en la presidencia en comisiones, lo cual generó una reestructuración general del equipo y a partir de la reciprocidad existente entre los miembros fueron proporcionándose nuevas asignaciones y tareas a cada uno de ellos.

Teniendo los datos de las gráficas, el siguiente capítulo abordará la discusión de lo encontrado y la parte teórica

## Capítulo 7. Discusión

Dados los resultados obtenidos, el trabajo contrastará lo sucedido con las hipótesis planteadas y con las premisas principales de la NGP, la economía del comportamiento y con el modelo de Ostrom.

La administración pública tradicional tiene como características principales dentro de la estructura del sector público la jerarquización, el excesivo apego a las normas y la estabilidad en el empleo.

En las diferentes situaciones que fueron presentándose a lo largo del periodo legislativo estudiado, el trabajo encontró que los miembros fueron organizándose para ir haciendo uso de los recursos. Unos tuvieron mayor posibilidad de hacer uso de ciertos recursos respecto a otros, por lo que las gráficas anteriores muestran un panorama general de cómo cada uno de los miembros obtuvo mayor influencia en el ejercicio de los recursos. De esta manera, para fomentar la discusión, habrá de ejemplificarse las situaciones estudiadas respecto con lo obtenido en las gráficas de redes.

En la primera y segunda situación descrita en el apartado 5, las cuales consisten en el cambio de presidencia del Senador de

comisiones, el cual generó que hiciera cambios en su equipo de trabajo, pues uno de los miembros del equipo que laboraba en el área jurídica pasó a ser el nuevo secretario técnico de la comisión. Ante ello, fue necesario hacer uso de la confianza, la reciprocidad y apoyo político. Ello se ve reflejado en los diagramas 3, 15 y 18, donde los nodos más grandes son los que han hecho uso de esos recursos y estas situaciones lo reflejaron.

Además, las situaciones anteriores generaron una reestructuración en la oficina del Senador, pues el jefe del área jurídica tuvo la posibilidad de contratar a gente de servicio social para cubrir el espacio que dejó el nuevo secretario técnico. Aunado a ello, la renuncia de la primera secretaria particular, la entrada de una nueva secretaria particular y la contratación de un miembro más para integrarse al equipo quien le armaría los discursos. Con esto, el Senador proporcionó mayor apoyo político y técnico al jefe del área jurídica para fortalecer su área, capital social a los demás miembros del equipo a los nuevos integrantes para continuar con los trabajos pendientes.

Otra de las situaciones que marcó al periodo de sesiones en cuestión fue la discusión entre el Senador y el presidente del Senado sobre la modificación de una ley dentro de una sesión de una comisión. En este evento, los recursos que fueron manejados fueron la comprensión mutua, la confianza y el apoyo técnico, los cuales fortalecieron ambos lados de la discusión pues el equipo del Senador con estos elementos logró obtener información que le permitió darse cuenta de la forma en la que se estaba manejando la situación.

Una de las aspiraciones del Senador es ser gobernador del estado que representa, para ello mandó al que era su jefe de oficina a su estado para comenzar con los trabajos políticos para la candidatura a gobernador. Ello causó una nueva reestructuración de la oficina, y los recursos que fueron manejados son el apoyo político, técnico, la confianza y la reciprocidad. El apoyo político, técnico y la confianza fueron otorgados al que era su jefe de oficina, la reciprocidad está presente también con el resto del equipo de trabajo con los cuales sigue trabajando con los planes a corto plazo.

Por último, en este periodo, el Senador también intentó ser presidente del partido político del que es miembro, no obstante, las

circunstancias en las que fue organizada la sucesión en la presidencia no fueron las mejores, por lo que se bajó de la contienda. Mientras este proceso estaba en curso, el Senador encargó varias tareas a su equipo de trabajo, por lo que manejaron varios recursos disponibles como la confianza, la comprensión mutua, el capital social y el apoyo técnico, para crear un plan de trabajo para la presidencia del partido, pero fue un trabajo inconcluso debido a factores políticos.

Después de haber analizado brevemente las situaciones presentadas en este periodo, ahora la discusión continuará con el análisis de las hipótesis planteadas para el presente trabajo mediante los planteamientos de las teorías descritas en la primera parte.

Primero, la jerarquización referida al establecimiento de puestos organizados de forma vertical, en el que existe un mando único que dirige las actividades de la institución y a partir de éste se desarrollan las funciones de los servidores que tienen cargos de menor posición.

Segundo, el apego a las normas establecido con el propósito de controlar el comportamiento de los funcionarios, por lo que ellos,

en teoría, no podrían hacer uso de su discrecionalidad para mejorar los resultados de sus actividades. Es decir, no pueden hacer nada que no esté escrito en las reglas que fundamentan la existencia de su cargo.

Por último, la estabilidad en el empleo, considerado para que los cambios políticos no afecten a los funcionarios que están fuera de la esfera política. Es decir, que los cargos públicos destinados para administradores y no para políticos dependan del sistema de méritos y la permanencia de un funcionario esté basada en este sistema, y no dependan de los cambios que generan las elecciones populares.

En este sentido, la primera hipótesis de este trabajo consiste en que *La excesiva reglamentación, la estabilidad del empleo y la jerarquización de los puestos públicos generan un poder discrecional en los funcionarios que es utilizado por medio de mecanismos de asignación que no son de mercado.* En el caso práctico, los actores no estaban sometidos a una reglamentación formal excesiva que los mantuviera limitados respecto a las funciones a realizar. Las reglas y normas a las que estaban sometidos es a las propias que entre ellos establecían, dado que no existe un reglamento formal que determine

la manera de organización sobre la conformación de los equipos de trabajo de los Senadores, además, al no existir un reglamento formal, la estabilidad del empleo solo depende de las relaciones que mantienen entre ellos y de su rendimiento laboral, por lo que no cuentan con la estabilidad de empleo que puede otorgar la ley de manera formal; y respecto a la jerarquización, los únicos niveles jerárquicos que existen son: el puesto del Senador y los grupos de trabajo de la comisión y del asesor jurídico.

Al no existir excesiva reglamentación, estabilidad del empleo y la jerarquización solo existe en dos niveles, entonces el trabajo no puede afirmar categóricamente que estos elementos generan un poder discrecional que afecte el desempeño del equipo de trabajo. Existe un poder discrecional entre los miembros del equipo de trabajo, pero su existencia no se debe a estas categorías de la Administración Pública Clásica debido a que no están presentes en el caso estudiado.

Los principios que propone la NGP son la competencia, la descentralización y mayor libertad de gestión de los funcionarios, con la finalidad de fomentar la eficiencia en los resultados de las actividades que desarrolla el sector público.

La NGP parte de la premisa de que los funcionarios públicos, con la Administración Pública Clásica, cayeron en una zona de conformismo debido a la estabilidad del empleo que le otorga, la excesiva reglamentación y una jerarquía rígida. Por ello, propone fomentar la competencia como forma de lograr la mayor eficiencia posible, la descentralización para que un actor no tenga el suficiente poder de decisión para influir en las decisiones de todos los miembros involucrados y libertad de gestión para que pueda, de manera más sencilla, lograr sus objetivos mediante los mecanismos de colaboración, cooperación y negociación con otros actores que están dentro y fuera del sector público.

De esta manera, La segunda hipótesis señala lo siguiente:

*La racionalidad del funcionario llevará a que haga uso del poder discrecional para maximizar sus metas particulares, públicas o de su organización y, por tanto, el sector público presentará inconsistencia dinámica, derivado del desvío de objetivos del funcionario, haciendo que pierda credibilidad, eficiencia y que el mecanismo de asignación de recursos no tenga como último objetivo la eficiencia, sino la optimización.*

Los principios de la NGP en el caso analizado están presentes de la siguiente manera: existe competencia de los miembros del equipo por tener influencia en el manejo de los recursos, esta competencia no es una competencia de mercado, dado que en ciertos momentos los agentes colaboran para mejorar los resultados esperados y no tienen toda la información de lo que sucede, además tienen acceso a todos los recursos disponibles y el uso de ellos no exime a los demás de poder usarlos; es decir, estos recursos son públicos. La diferencia fundamental en este tipo de organización no es que los actores tengan el uso exclusivo de los recursos existentes, sino que cada uno de ellos tendrá un cierto margen de influencia para el uso de ellos que puede condicionar las relaciones que tiene con otros integrantes.

Respecto a la descentralización, existe una repartición de funciones entre los miembros, ello no significa necesariamente que exista una descentralización de la toma de decisiones finales en el equipo, pero si se delegan responsabilidades a los integrantes del mismo en el que toman decisiones en puntos particulares, los cuales influirán en el desarrollo de la decisión general final en ciertas

condiciones. Además, los integrantes cuentan con libertad de actuación al no estar dentro de una estructura de reglamentación excesiva. Por tanto, tienen el marco suficiente para hacer uso de su poder discrecional, no obstante, no ha sido posible determinar si, en primer lugar, lo usan en su beneficio y luego para el beneficio colectivo en ese orden; lo observado fue que los actores colaboraron y su trabajo estuvo enfocado en alcanzar los objetivos planteados en el equipo, entendiendo que, si éstos eran logrados, su bienestar individual mejoraría. De esta manera, la hipótesis dos es rechazada debido a que los actores no maximizan, primero, su bienestar individual y luego el colectivo. Ellos están dentro de la idea de “si le va bien al equipo en sus resultados, podrán tener mayores recursos a manejar y podrán mejorar su beneficio individual”.

En este punto, el modelo de Ostrom ayuda a entender lo sucedido dada la estructura que van generando los integrantes del equipo conforme avanzan sus relaciones. Bajo este modelo, el trabajo encontró lo siguiente: al no tener una reglamentación formal y excesiva, los actores han ido construyendo sus propias reglas de organización, por ejemplo:

Reglas de entrada.- un agente podrá entrar al grupo de trabajo mediante los siguientes atributos: méritos, trayectoria profesional, lazos de amistad y familiares, relaciones con personajes reconocidos, recomendaciones y conocimiento del escenario político y del trabajo legislativo.

Reglas de pago.- como parte de los resultados del trabajo realizado por cada miembro pueden obtener libertad o restricción en la toma de decisiones, cercanía con otros agentes políticos, salario fijo, ascenso de posición, poder político. La salida del grupo de trabajo está determinada por la renuncia de uno de los integrantes o por un reacomodo en el equipo de trabajo.

Reglas de uso.- en la interacción de los integrantes se establecen ciertas reglas como parte de la discrecionalidad con la que cuentan; estas reglas consisten en: los integrantes cambian de posición cuando hay días de sesión, los integrantes deben estar al pendiente de lo que pida el Senador y las comidas o cenas entre ellos fomentan la cooperación y colaboración respecto al manejo de los recursos.

Reglas de límite- la manera en la que los integrantes se mantienen en su posición es mediante sus méritos en el trabajo realizado y las relaciones que mantienen entre ellos.

Reglas de información- la información que van obteniendo cada uno de los integrantes del equipo la obtienen mediante su interacción con otros actores que están fuera del equipo o por los propios trabajos que se realizan al interior del equipo. La forma en la que intercambian la información está determinada por el grado de centralidad e intermediación que tengan entre ellos.

Ante estas reglas que formaron los integrantes mediante las relaciones que fueron gestando, crearon una estructura de coordinación que les permitió formar enlaces para el manejo de los recursos estudiados en este trabajo. Mediante estas reglas, los actores determinaron el nivel de notoriedad e influencia para contar con cada uno de los recursos, como se analizó en el capítulo 4.

De esta manera, el modelo de Ostrom cobra especial importancia para comprender la manera en la que se relacionaron y cómo fueron ganando posición en cada recurso disponible en el

equipo de trabajo. Con ello, se encontraron algunos casos en los que los actores no conformaron ninguna relación con otros, en otros casos los actores ganaron prestigio en la forma de interactuar con esos recursos y en otros mantuvieron un papel intermedio para, simplemente, conservar un recurso.

En resumen, el modelo de Ostrom contribuyó a entender la manera en la que los actores conformaron sus relaciones en una esfera donde los mecanismos del mercado no son los principales decisores en la asignación de recursos, por ejemplo: respecto al uso del apoyo político, apoyo técnico, reciprocidad, capital social, confianza y comprensión mutua, y entonces, poder contrastar las hipótesis con lo mostrado en los diagramas de centralidad de grado y de intermediación.

A través de las reglas que se establecieron en el grupo y basados en el modelo de Ostrom, el trabajo llegó a las siguientes conclusiones: la primera hipótesis no pudo ser contrastada categóricamente debido a que la estructura en la que se desarrollaron los actores no cuenta con las características de la Administración Pública Clásica. La segunda hipótesis fue rechazada debido a que los

actores no maximizan, en primera instancia, su beneficio, y posteriormente, el bienestar colectivo. En el caso analizado los actores alinearon sus objetivos con los objetivos del grupo de trabajo. La tercera hipótesis fue rechazada parcialmente porque los miembros del grupo no presentan una racionalidad pura, pero ello no supone que no presenten inconsistencia entre lo que anuncian y sus acciones. De esta manera, aunque presenten una racionalidad limitada, podrán incurrir en este tipo de inconsistencia dinámica.

La teoría de elección racional menciona que los individuos buscan maximizar su utilidad antes que cualquier otra tarea. Esta premisa es el punto fundamental que caracteriza al comportamiento de los individuos. No importa la forma en la que consigan esta maximización, lo importante es lograrlo.

En un contexto de sector público, al mismo tiempo que los funcionarios maximizan sus intereses, tienen que conservar la congruencia entre lo que anuncian de las acciones a realizar y lo que terminan haciendo. A esto ha de denominarse inconsistencia dinámica bajo la teoría de Kydland y Prescott. Si el funcionario sólo es un agente puramente racional, posiblemente incurra en

inconsistencia dinámica en distintos momentos de tiempo debido a que su principal objetivo será cumplir con sus metas personales.

En este contexto, la tercera hipótesis menciona que *el desarrollo de la competencia junto con la descentralización del sector público y mayor libertad otorgada al funcionario (quien es un agente maximizador) generan los incentivos necesarios para que dicho funcionario utilice su poder discrecional para, primero, maximizar su bienestar individual y luego el bienestar colectivo, haciendo que el sector público busque optimización de procesos y resultados por encima de la eficiencia de mercado.*

En el caso estudiado, los miembros no presentan una racionalidad pura, dado que no ven solo por su beneficio individual, tienen incentivos para colaborar y cooperar entre ellos en el manejo de los recursos para mejorar los resultados del equipo de trabajo. Aunado a ello, el aspecto político está presente en todo momento, lo que genera que además de contemplar su beneficio, también contemplen las formas de actuar de otros actores fuera del equipo y puedan hacer que cambien sus estrategias de acción, por tanto, ésta es una variable que está presente y, por tanto, los funcionarios no

puedan maximizar su beneficio económico. En otras palabras, los integrantes del equipo cuentan con una racionalidad limitada al no considerar solo su beneficio económico, consideran el aspecto político, la confianza entre ellos y con otros grupos de trabajo, y priorizan valores para conformar su agenda de trabajo. Ante esto, lo postulado por la economía del comportamiento se cumple en el caso analizado.

Por tanto, existe evidencia para aceptar la tercera hipótesis porque los integrantes del equipo de trabajo no son puramente racionales, presentan una racionalidad limitada y este hecho hace rechazar la hipótesis. No obstante, también existe evidencia para rechazarla, lo anterior no quiere decir que los funcionarios, al tener racionalidad limitada, no presenten inconsistencia dinámica. La inconsistencia dinámica también puede presentarse aun cuando los integrantes presentan racionalidad limitada debido a las estrategias y relaciones de otros actores dentro del equipo en el manejo de los recursos, y esto es más posible que ocurra cuando los actores no tienen relaciones con otros integrantes en el manejo de un recurso en específico, por ejemplo, en el manejo del recurso de apoyo político,

los integrantes 3 y 6 no mantienen relaciones con otros integrantes, por lo que esto puede llevar a inconsistencias dado que no hay una comunicación solida de estos actores con los demás.

El objetivo general del presente trabajo es encontrar los alcances de discrecionalidad, con el que cuenta el funcionario público en el manejo de recursos. El trabajo, a partir de los argumentos teóricos y de lo encontrado en el caso práctico sostiene. En primer lugar, que la discrecionalidad está presente en las relaciones entre los funcionarios. En segundo lugar, que mediante la discrecionalidad pueden utilizarse mecanismos de colaboración, cooperación y negociaciones para manejar recursos que contribuyan a lograr los objetivos de las estructuras gubernamentales. En tercer lugar, que la existencia de la discrecionalidad puede representar un arma de doble filo porque puede promover la mejora de la eficiencia en las instituciones o puede fomentar que su utilización esté enfocada en satisfacer los intereses personales de los funcionarios. Y, por último, que las reglas de las instituciones (relaciones entre los miembros de una organización de acuerdo con Ostrom) determinarán si la discrecionalidad será usada en beneficio social o individual.

En este contexto, la teoría económica contribuyó a entender el comportamiento de los individuos desde el enfoque de racionalidad limitada, en la cual los integrantes del equipo de trabajo maximizan su beneficio y, al mismo tiempo, están envueltos en un ambiente social que los influye a no tomar siempre las mejores decisiones. Con ello, tienen que asumir un rol de aceptar las decisiones subóptimas para que puedan alinear sus intereses con los intereses del sector público.

Además, hay que resaltar que el mecanismo de asignación de recursos no está dentro de una lógica de mercado. La asignación de recursos está determinada por la manera en la que los individuos colaboran, cooperan y negocian para ejercer esos recursos en beneficio de la estructura para la que trabajan y que ese beneficio se traduzca en la satisfacción de sus intereses personales. Por ello, comprenden que mientras más cooperen y colaboren entre ellos, habrá mayor posibilidad de cumplir con las metas del grupo de trabajo y, al mismo tiempo, maximizar sus intereses con las limitantes que tienen presentes.

## **Capítulo 8. Conclusiones**

Lo mostrado en las hipótesis y en lo sucedido dentro de la Cámara de Senadores en este trabajo, da cuenta de las similitudes y las diferencias contenidas entre la teoría y la práctica. En este contexto, el presente trabajo puede concluir lo siguiente: el modelo de Administración Pública Clásica no se valida en el caso estudiado. La NGP no aplica a cabalidad respecto en el comportamiento y características que presentan los funcionarios. La economía del comportamiento contribuye a entender mejor las estrategias de acción que toman en cuenta los integrantes del equipo. El modelo de Ostrom cobra especial relevancia para entender la estructura y las relaciones que conforman los funcionarios, más allá de las normas y las reglas formales. De esta manera, la discrecionalidad está presente en las relaciones entre los funcionarios, independientemente del modelo teórico que esté analizando el problema.

Las estructuras gubernamentales tendrán que comprender el comportamiento de sus funcionarios para lograr lo que en este caso sucedió: que los funcionarios alineen sus intereses personales con los objetivos del grupo mediante incentivos que hagan entender al

funcionario que si se logran los objetivos de grupo ellos también podrán satisfacer sus intereses, pero para ello la estructura tendrá que servir como filtro para que, al cumplir con los intereses grupales signifique, necesariamente, mejoras en el bienestar del funcionario.

En pocas palabras: mejorará el bienestar colectivo de la sociedad cuando las metas y objetivos gubernamentales son cumplidos y, al mismo tiempo, los funcionarios mejoren su bienestar al cumplir con los objetivos de la institución de gobierno para la cual laboran. Lo importante es esto, de otra manera habrá contradicciones en lo que realiza el funcionario como individuo y las acciones representadas en una organización gubernamental y el sector público tendrá problemas de responsabilidad con la sociedad.

Hay que considerar que este trabajo solo presenta el caso analizado de un Senador de 128 Senadores, del cual se obtuvieron las premisas anteriores. Esto no significa que todo el Senado o que, incluso, todo el sector público tenga este tipo de comportamiento. Hay que tomar en cuenta que éste es un caso particular dentro del Senado de la República, el cual es parte del poder legislativo dentro de los tres poderes de la Unión en el que está estructurado el poder público en

el país. Por tanto, no es excluyente a que otras estructuras del sector público no presenten las características que en este análisis fueron encontradas.

## Referencias

Akerlof, G. y. (2012). *Animal spirits: How human psychology drives the economy, and whays it matters for global capitalism*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Barzelay, M. (2000). *Atravesando la democracia. Una perspectiva de la administración pública*. Obtenido de [https://www.ucursos.cl/ingenieria/2008/2/IN74A/1/material\\_docente/bajar?id\\_material=183254](https://www.ucursos.cl/ingenieria/2008/2/IN74A/1/material_docente/bajar?id_material=183254).

Bonacich, P. (1972). Technique for analyzing, overlapping membership. In *Sociological methodology, 1972*. San Francisco: Jossey-Bass.

Borgatti, S. (2005) "Centrality and network flow", *Social Networks*, pp. 55-71.

Freeman, L. C. (1979). Centrality in social networks: Conceptual clarification. *Social Networks*, 1(3), 215--239.

Cejudo, G. (2010). La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica. *CIDE*, 38.

Contreras, H. J. (1996). *Reglas versus discrecionalidad en las políticas públicas: Un enfoque macroeconómico*. Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/267/26700709.pdf>

CPEUM, C. P. (2015). *Artículo 108. Título Cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos*. Obtenido de <http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/109.htm>.

Desarrollo, C. L. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Obtenido de [http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009\\_Una%20Nueva%20Gestion%20Publica%20para%20America%20Latina.pdf](http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/161009_Una%20Nueva%20Gestion%20Publica%20para%20America%20Latina.pdf).

Diputados, C. d. (2006). *Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera*. Obtenido de [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf)

Donna, E. (2011). *El concepto dogmático de funcionario público*. Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/4/cnt/cnt7.pdf>.

Fuentes, D. (2009). *Animal spirits: cómo influye la psicología humana en la economía*. Obtenido de <http://www.economiainstitutional.com/pdf/No22/dfuentes22.pdf>

Galán, F. J. (2014). *El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública*. Obtenido de <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185084914713507>

Gómez Fernández, E. L. (2013). *La gestión de redes en la planeación nacional. Análisis del proceso de elaboración de las metas de mitigación del Programa Especial de Cambio Climático*. México: CIDE.

Gómez-Pomar, J. (2011). *Análisis de los efectos de un marco público versus privado en el comportamiento altruista de los individuos en un escenario de negociación: un estudio experimental*. Obtenido de Universidad Complutense de Madrid: <http://eprints.ucm.es/12891/1/T32969.pdf>

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International Public Management Journal* 4, 25.

Hanneman, R., & Riddle, M. (2005). *Introduction to Social Network Methods*. California: University of California, Riverside.

Hood, C. (7 de febrero de 2001). *New Public Management*.  
Obtenido de Christopher Hood:  
[http://www.christopherhood.net/pdfs/npm\\_encyclopedia\\_entry.pdf](http://www.christopherhood.net/pdfs/npm_encyclopedia_entry.pdf)

Investopedia. (2015). *Homo Economicus*. Obtenido de  
Investopedia:  
<http://www.investopedia.com/terms/h/homoeconomicus.asp>

Jurídico, C. (27 de febrero de 2015). *Concepto Jurídico*.  
Obtenido de <http://definicionlegal.blogspot.mx/2012/11/la-funcion-publica.html>

Knoke, D., & Yang, S. (2007). *Social Network Analysis* (2nd ed.).  
SAGE Publications, Inc.

Lorenzana, L. (s.f.). *Motivación intrínseca y extrínseca*.  
Obtenido de Psicología emocional:  
<http://psicologiamotivacional.com/la-motivacion-intrinseca-y-la-motivacion-extrinseca/>

Lucio y Ramírez (2012) Affordable housing networks: a case  
study in the Phoenix metropolitan region, *Housing Policy Debate*,  
22(2), 219-240.

Marsden, Peter (1990) "Network Data and Measurement",  
*Annual Review of Sociology*, 16(1), pp. 435-463.

Milward, M., & Provan, K. (2000). *The hollow state*. Obtenido  
de University of Arizona:  
<https://global.arizona.edu/sites/default/files/docs/experts/Milward-Governingthehollowstate.pdf>.

Molina, C. d. (s.f.). *Derechos y deberes del personal al  
servicio de la administración*. . Obtenido de Suprema Corte de  
Justicia de la Nación. :  
[https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/71/becarios\\_071.pdf](https://www.scjn.gob.mx/transparencia/lists/becarios/attachments/71/becarios_071.pdf)

Ormond, D. y. (1999). *Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar  
y qué dejar?* Obtenido de

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/CLAD0032601.pdf>

Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

Oyarce, H. (2011). *Gerencia Pública*. Obtenido de Comisión Económica para América Latina y el Caribe: [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia\\_Publica2011\\_HOYARCE.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARCE.pdf)

Pardo, M. d. (2005). *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*. Obtenido de Auditoría Superior de la Federación : [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc8.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc8.pdf)

Ramírez , E., & Gómez, E. (2016). Apartado metodológico . En E. Ramírez, *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: aproximaciones y casos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rosta, M. (2011). *What makes a New Public Management reform successful? An institutional analysis*. Obtenido de Corvinus University of Budapest: [https://max-cms-host-01.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Rosta\\_What%20makes%20a%20New%20Public%20Management%20reform%20successful\\_An%20institutional%20analysis.pdf](https://max-cms-host-01.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Rosta_What%20makes%20a%20New%20Public%20Management%20reform%20successful_An%20institutional%20analysis.pdf)

Samson, A. (2014). *The behavioral economics guide*. Obtenido de <http://www.behavioraleconomics.com/BEGuide2014.pdf>

Sánchez, J. J. (2002). *Gestión pública y governance*. Obtenido de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/GESTION%20PUBLICA%20Y%20GOVERNANCE.pdf>

Scheider, M., Scholz, J., Lubell, M., Mindruta, D., & Edwardsen, M. (2003). *Building consensual institution networks and*

*the National Estuary Program*. Obtenido de  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-5907.00010/abstract>

Scott, J. (2000). *Social network analysis: a handbook*. London: Sage publications.

Stiglitz, J. (2003). *La economía del sector público*. Barcelona: Mc Graw Hill.

Tyler, T., & Kramer, R. (2012). Trust in organizations: Frontiers of theory and research. Capítulo 1: Whither trust? SAGE Publications.

Villar Gómez, L. (s.f.). *Reglas versus discrecionalidad en las políticas fiscal, monetaria y cambiaria: un problema de economía política y credibilidad*. Obtenido de Banco de la República de Colombia:  
[http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura\\_finanzas/pdf/cepalsemnifiscal.pdf](http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/cepalsemnifiscal.pdf)

Villoria, M. (2009). *La administración burocrática y la nueva gestión pública. La participación de los ciudadanos. Las técnicas de dirección y la gerencia pública. La ética en la gestión Pública*. Obtenido de Junta de las Comunidades de Castilla:  
<http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A2T1.pdf>

Wasserman, S., & Faust, K. (1995). *Social network analysis: methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.