

# PODER POLITICO DE LA BUROCRACIA EN PUERTO RICO: UN ANALISIS PRELIMINAR

*Ramón J. Cao García\**

## *Introducción*

Contra todo lo esperado, los resultados de las elecciones generales de Puerto Rico de 1980 terminaron en un empate. Sucedió así a pesar de que las encuestas de opinión pública le daban una mayoría al partido de gobierno y a pesar de los elementos plesbicitarios que se le inyectaron al proceso. Los dos partidos principales indicaron claramente que, de ganar por el margen adecuado, iban a dedicarse a promover activamente una redefinición de las relaciones políticas entre Puerto Rico y Washington, según las propuestas de sus respectivos programas políticos.

Al final del proceso electoral no se tiene información precisa acerca de cómo es la función de preferencias de la colectividad y mucho menos acerca de cómo se puede estratificar tal función de preferencias para conocer la importancia relativa y la conducta de los diferentes sectores de los votantes. Es, en consecuencia, importante que los estudiantes de los procesos de decisiones colectivas se replanteen el análisis de la configuración y la expresión política de las preferencias sociales, de forma de adquirir un conocimiento básico que permita definir más claramente cuáles deben ser los propósitos de la política pública en la isla.

Este trabajo se propone realizar una investigación preliminar en esta dirección, al tratar de examinar algunos de los determinantes y de los efectos de la conducta política de la burocracia en Puerto Rico. En particular, la investigación pretende analizar si es o no justificado inferir que la conducta electoral de los funcionarios públicos representa un elemento de importancia con respecto a la proposición de votos que obtenga el partido en el poder durante las elecciones generales en Puerto Rico y, por ende, respecto a la probabilidad de reelección.

---

\* Profesor del Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras.

El autor desea agradecer la colaboración de José J. Nazario en la recopilación y procesamiento de la información estadística utilizada en este estudio.

*Poder político de la burocracia: el estado de las artes*

Desde hace algún tiempo la teoría económica y en particular el área del análisis de las decisiones colectivas, ha mostrado gran interés en explorar la magnitud, dirección e implicaciones que pueda tener el poder político de la burocracia. Los estudios realizados han considerado al burócrata tanto como suplidor como demandante de servicios gubernamentales, bajo el supuesto de que es un ente racional que desea maximizar su bienestar, según él lo perciba, y sujeto a las restricciones institucionales que operen sobre su conducta.

Aquellos que han dirigido su análisis hacia la conducta del burócrata como suplidor de servicios gubernamentales, han subrayado el carácter monopólico de la burocracia y su capacidad para modificar la producción del sector público hacia su beneficio.<sup>1</sup> Una variante relativamente reciente de este enfoque es la del análisis del "control de la agenda", donde se hace hincapié acerca de la influencia que tienen los funcionarios públicos en la fase preparatoria del proceso de tomar decisiones colectivas. Aquí se reconoce que la burocracia puede proponer presupuestos que no coincidan con las preferencias del votante mediano, pero que resultan aprobados a causa de la ausencia de otras alternativas.<sup>2</sup> Lo interesante de este tipo de actividad burocrática es que le concede un control, del cual se puede beneficiar, sobre el tamaño y la distribución del presupuesto, sin que tenga que incurrir en costos, ya que esta actividad es parte de las funciones de la burocracia.<sup>3</sup>

La otra perspectiva de análisis, la del burócrata como demandante de servicios gubernamentales, trata de examinar cómo difiere la conducta política de los funcionarios gubernamentales con respecto a la que manifiestan los demás ciudadanos. Aquí es importante determinar el grado de participación política de los empleados públicos vis-a-vis el resto de la población, así como las diferencias que puedan existir en cuanto a las preferencias de los burócratas con respecto al resto de la ciudadanía.<sup>4</sup> Con relación al primer punto, existen numerosos estudios, tanto en los Estados

---

<sup>1</sup> Entre los autores que han utilizado esta perspectiva de análisis para investigar el efecto del poder burocrático sobre el producto del sector público se encuentran van Mises, 1944; Tullock, 1965, Downs, 1966; Niskanen, 1971; Migué y Bélanger, 1974; Breton y Winthrobe, 1979; Cao García, 1979.

<sup>2</sup> Por ejemplo, véase a Romer y Rosenthal, 1978 y 1979.

<sup>3</sup> Sobre este particular véase a Frey y Pommerehne, 1982, pág. 259.

<sup>4</sup> Se debe indicar que pueden existir al menos otras tres formas en que la burocracia puede ejercer poder político: una es eligiendo a sus miembros a puestos en las asambleas representativas; otra es actuando como grupo de presión organizado, lo cual se facilita cuando existen organizaciones sindicales o cuasi-sindicales de empleados públicos; y la tercera es ejercer control sobre los programas de los partidos políticos del país. Desafortunadamente

Unidos como en Europa, que tienden a indicar que la participación electoral de la burocracia es significativamente mayor al promedio, por lo que su poder electoral tiende a ser proporcionalmente mayor que su número.<sup>5</sup> Respecto al segundo punto, *v.gr.* las preferencias de la burocracia, también existe evidencia de que los funcionarios públicos tienden a favorecer mayores niveles de gastos gubernamentales que el resto de la población.<sup>6</sup>

### *Una estrategia de análisis*

La literatura tiende a indicar que el poder electoral de los funcionarios públicos tiende a ser mayor que su número, puesto que muestran una participación electoral que excede a la del promedio de la población. Se puede inferir además de que la conducta electoral de la burocracia puede tener un efecto modificador de los resultados de las votaciones como consecuencia de que sus integrantes poseen funciones de preferencia que son diferentes, en la región relevante, a las del promedio de la ciudadanía. En esta investigación se tiene el interés de analizar al burócrata como demandante de servicios gubernamentales, de forma de investigar si su conducta electoral tiene un efecto significativo sobre el proceso político puertorriqueño, en particular sobre la probabilidad que tenga el partido en el poder para obtener votos. El problema fundamental para este tipo de análisis es que no ha sido posible identificar información acerca de la participación electoral de los empleados públicos en Puerto Rico y mucho menos acerca de sus patrones de votación por partidos políticos o sus preferencias acerca de programas partidistas en lo que respecta a la actividad del sector público.

Puesto que la información directa acerca de la conducta electoral de la burocracia puertorriqueña no está disponible, esta investigación tendrá

---

existe muy poca investigación acerca de la magnitud y efectos de estos tres posibles métodos de acción política por parte de la burocracia. Para una revisión acerca de la evidencia y las posibilidades de los primeros dos, véase a Frey y Pommerehne, 1982, págs. 259 y 260.

<sup>5</sup> Entre los estudios que muestran evidencia acerca de una mayor participación electoral por parte de la burocracia se encuentran Martín, 1933; Tingsten, 1937; Arneson y Eells, 1950; y Wofinger y Rosenstone, 1980. Bush y Denzau (1977) también hacen referencia a un trabajo de Dupeaux (1950), quien llega a la misma conclusión utilizando los datos correspondientes a las elecciones en un departamento francés en 1871. De todos estos trabajos el más interesante es el de Wofinger y Rosenstone, pues estos autores no sólo se limitan a analizar la participación relativa de los burócratas con respecto al resto de la población, sino que realizan un análisis multivariante para controlar el efecto de la posición social del individuo sobre su probabilidad de votar. El estudio concluye que ser funcionario público aumenta esta probabilidad.

<sup>6</sup> Sobre este particular se pueden mencionar los trabajos de Levy, 1975 y 1979; Rubinfeld, 1977; Mariotti, 1978; Courant, Granlich y Rubinfeld, 1980; y Mayaddino, Toma y Toma, 1980.

que utilizar información indirecta, comenzando con la formulación de un modelo teórico de conducta, para pasar a estimar dicho modelo y derivar las inferencias correspondientes. Para construir este modelo se realizará un análisis teórico de las relaciones entre la burocracia y el poder político, lo que habrá de permitir la formulación de un modelo teórico de verificación basado en el supuesto de que los burócratas desean maximizar su ingreso real, sujetos a las restricciones que tengan para ejercer su poder político. La validación empírica de este modelo se hará en dos etapas: primero se analizarán las condiciones bajo las cuales ha operado la burocracia en Puerto Rico entre 1952 y 1976, para después proceder a considerar su efecto sobre la proposición de los votos que obtenga el partido en el poder.

Este estudio tiene además la limitación evidente de que se centra en un subsector de la población, la burocracia, y en su relevancia o poder electoral para modificar las decisiones colectivas. Puesto que no se toman en consideración las interrelaciones de este sector social con los otros, puede que se estén pasando por alto variables de relevancia. Aún así, se espera que el estudio ofrezca información preliminar acerca de la importancia política de este sector en la determinación de las decisiones colectivas.

### *Burocracia y poder político*

Siguiendo la tradición de la teoría económica de la burocracia, se habrá de suponer que los funcionarios gubernamentales son seres humanos que no son diferentes a los demás, por lo que es razonable suponer que tengan un interés en maximizar su bienestar económico. Es evidente que los medios para lograr este objetivo son diferentes en el sector privado y en el público, ya que en este último no está legalmente permitido la apropiación directa de las rentas o excedentes económicos de los que se apropia el productor en el sector privado. Los funcionarios públicos se ven forzados a utilizar medios indirectos para estos fines, si es que han de recibir alguna renta económica, en adición a lo que sea el valor de su productividad marginal.

Los medios legales de apropiación indirecta de rentas que están disponibles para los miembros de la burocracia incluyen, entre otros, el pago de compensaciones que excedan el valor de la productividad marginal de su trabajo, el establecer mejores condiciones de trabajo,<sup>7</sup> y el promover programas gubernamentales que sean de especial interés para el funcionario;<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Mejores condiciones de trabajo pueden incluir prestaciones o suplementos, mayores períodos de vacaciones, mayor cantidad de empleados para realizar una misma tarea, mayor seguridad de empleo, medio ambiente laboral más agradable o más seguro y saludable, así como poder para beneficiar amigos y perjudicar enemigos, entre otros.

<sup>8</sup> Es razonable suponer que algunos funcionarios pueden incluir el "bien común" como

aparte de que los burócratas pueden tener un interés en modificar la distribución del ingreso dentro de la burocracia.

Para lograr la apropiación de rentas, los funcionarios gubernamentales necesitan poseer poder político, ya que las decisiones de gasto gubernamental —y aún el tamaño del presupuesto— dependen de relaciones políticas. Así que la burocracia habrá de tener un interés en poseer y acumular poder político. Para ello tiene a su disposición dos instrumentos de utilidad en una democracia. Como se había indicado anteriormente, un medio disponible lo es el poder de sus votos, ya que el conjunto de los empleados gubernamentales forman un grupo de interés de una magnitud numérica que no es desdeñable, por lo que existen condiciones objetivas para que la burocracia gubernamental se convierta en un grupo de presión que ejerza un poder electoral. El otro instrumento ocurre por virtud de sus propias funciones, ya que al poseer el monopolio de la información en la producción del sector público, pueden modificar los flujos de información en el ejecutivo, lo cual les concede un poder que puede utilizarse para su propio beneficio.

La efectividad de ambos instrumentos aumenta a medida que se incrementa el tamaño de la burocracia. A mayor sea el número de empleados públicos, mayor será su fuerza electoral; así como más complejo será el funcionamiento del gobierno y más difícil le será al ejecutivo establecer controles o flujos de información que sean independientes a los de la burocracia. A consecuencia de estos factores la burocracia habrá de tener un interés por aumentar sus filas, además de que a mayor sea su tamaño más fácil es transferir rentas del sector privado para beneficio de los miembros del sector público.<sup>9</sup> Ambos elementos se refuerzan mutuamente: expandir el tamaño del sector público permite aumentar las rentas de la burocracia, a la vez que incrementa su poder político, lo que les permite aumentar sus rentas y el tamaño del sector público.

### *Un modelo de verificación*

El argumento reseñado en la sección anterior sugiere que las democracias habrán de tener una tendencia hacia el crecimiento en el sector público que es independiente de las preferencias de la colectividad o de las necesidades socio-económicas del sistema social. El argumento es una hipótesis que requiere ser verificada, pero tal verificación no puede basarse en la mera comparación entre el crecimiento relativo del sector público y el del

---

un argumento en su función de preferencia o bienestar, por lo que derivan satisfacción al promover algún programa o actividad gubernamental que a su entender beneficia a la sociedad. Sobre este particular véase a Downs, 1966; págs. 88-91.

<sup>9</sup> Refiérase a Bush y Denzau, 1977.

tamaño relativo de la burocracia, ya que la importancia económica del estado puede aumentar por otras causas y un aumento en el tamaño del sector público usualmente está asociado a una expansión en el número de empleados gubernamentales. Por esta razón es necesario recurrir a una estrategia indirecta de verificación, esto es, en el análisis del comportamiento de las variables burocráticas, de forma de determinar si su conducta en el caso de Puerto Rico, es o no consistente con el argumento expuesto. conductas en el caso de Puerto Rico, es o no consistente con el argumento expuesto.

El procedimiento a seguir en este trabajo parte del supuesto de que la burocracia habrá de utilizar su poder político para su beneficio, si es que posee tal poder. Así que si el poder político de este grupo es superior al del ciudadano promedio, es de esperar que: (1) su situación de bienestar económico, derivado del funcionamiento del gobierno, habrá de ser mayor que la de un miembro típico de la colectividad; y (2) la burocracia habrá de utilizar su poder electoral para premiar a las administraciones que la favorezcan y castigar a las que considere que no han satisfecho sus aspiraciones en forma adecuada. Para ello, se observará el crecimiento del empleo en la administración pública y de las compensaciones a los empleados en este sector vis-a-vis las del resto de la economía, de forma de observar algunos indicadores de las condiciones socio-económicas de los miembros de la burocracia. Además se analizará la relación entre los resultados electorales e indicadores del poder electoral y del bienestar económico de la burocracia. En todos los casos, el análisis considerará los años electorales comprendidos dentro del período de 1952 a 1976.

### *Las condiciones de la burocracia puertorriqueña*

Al observar los datos que se presentan en la Tabla 1 se encuentra que la importancia relativa de la burocracia en la fuerza laboral de Puerto Rico registró un extraordinario crecimiento entre 1952 y 1976, ya que su participación en el empleo total aumentó de 8.9 por ciento a 22.0, lo cual expande el potencial de poder político para la burocracia. Otro aspecto interesante es que la remuneración que recibe un funcionario público promedio es mayor que la de su contraparte en el sector privado de la economía, pero que el diferencial parece reducirse a través del tiempo. Así en 1952 la compensación promedio de los empleados gubernamentales era de alrededor de 130 por ciento mayor que el de los empleados en el sector privado, mientras que para 1976 esta diferencia se reduce a 67 por ciento.

La erosión en la ventaja salarial de la burocracia puede deberse a dos factores que no son mutuamente excluyentes. Una posibilidad es que los empleados públicos no hayan sido capaces de ejercer el poder político potencial que poseen para mantener sus ventajas en la apropiación de

**TABLA 1**  
**INDICADORES DE LAS CONDICIONES ECONOMICAS**  
**DE LA BUROCRACIA EN PUERTO RICO**  
**AÑOS FISCALES 1952 Y 1976**

	AÑO	
	1952	1976
Empleo en la administración pública como porcentaje del empleo total	8.9%	22.0%
Compensaciones recibidas por los empleados en la administración pública como porcentaje de la compensación recibida por todos los empleados en Puerto Rico	20.5%	36.8%
Compensación promedio de los empleados en la administración pública <sup>a</sup>	\$2,170.59	\$11,713.92
Compensación promedio a todos los empleados en Puerto Rico <sup>a</sup>	944.13	7,006.82
Por ciento de la compensación promedio de los empleados en la administración pública con respecto a la compensación promedio de todos los empleados	229.90%	167.18%

<sup>a</sup>Incluye salarios y suplementos.

Fuentes: Junta de Planificación de P.R. *Ingreso y Producto*, 1977. Junta de Planificación de P.R.; *Informe Económico al Gobernador*, 1960 y 1977.

rentas.<sup>10</sup> Otra posibilidad es que, al aumentar el tamaño relativo del sector, se haya reducido el valor promedio del capital humano de los empleados en el sector, por lo que la reducción en las ventajas salariales obedezca a factores de mercado. Es evidente que ambas fuerzas pueden complemen-

<sup>10</sup> Los costos de transacción que existen para que cualquier grupo de ciudadanos se organice para ejercer poder político también están presentes en el caso de los funcionarios públicos, además de que el gobierno posee medios para aumentar tales costos en el caso de la burocracia. Por una parte puede obstaculizar legalmente la creación de organizaciones sindicales o cuasi-sindicales, aumentando así los costos de transacción. El ejecutivo también puede, al ejercer su función contratadora, aumentar la heterogeneidad de las funciones de preferencias en el sector lo cual dificulta las transacciones que puedan realizar los individuos como paso previo al ejercicio del poder político.

tarse, ya que un aumento en el número de los componentes de un grupo social tiende a aumentar los costos de transacción,<sup>11</sup> a la vez que el dramático aumento que ocurrió en el tamaño del sector permite sospechar que el nivel promedio de capital humano, relativo al resto de la población, pudo haberse reducido.

La Tabla 2 indica cómo varió entre 1963 y 1977 la distribución del ingreso de las familias en Puerto Rico y las familias empleadas en la administración pública, distinguiendo entre todas las familias y las familias obreras. Se observa que de 1963 a 1977 la distribución del ingreso se tornó más equitativa en todos los casos, además de que la distribución del ingreso entre las familias empleadas en la administración no sólo siempre es más equitativa que la que ocurre para el resto de la población, sino que muestra una tendencia mayor a moverse hacia más igualdad con una mayor aceleración.

En resumen, se encuentra que entre 1952 y 1976 la burocracia puertorriqueña mostró un alto grado de crecimiento con respecto a su importancia relativa en la fuerza laboral. En todo momento la remuneración promedio a sus miembros ha sido superior a la del promedio para los empleados del sector privado, pero que esta ventaja relativa se ha ido reduciendo a través del tiempo. Se determinó también que tanto en 1963 como en 1977 la distribución del ingreso familiar tendía a ser más equitativa para las familias empleadas en la administración pública que para el resto, además de que la tendencia hacia mayor igualdad (de acuerdo a estos datos) era mayor entre los empleados públicos.

### *Una hipótesis de reacción*

El análisis realizado hasta el momento deja sin resolver algunos aspectos de gran relevancia. Si bien es cierto que el bienestar económico promedio de los funcionarios gubernamentales es mayor que el del promedio de los empleados en el sector privado, lo cual es consistente con el modelo formulado, no es menos cierto que el diferencial se ha ido reduciendo, mientras que su tamaño relativo, y por ende su poder político potencial, ha estado aumentando. Una situación de este tipo es posible si los empresarios políticos son capaces de aumentar los costos de transacción de forma tal que limiten la efectividad de organización y acción política por parte de los burócratas. En este caso los empleados públicos, al no poder actuar colectivamente, se verían limitados a actuar individualmente, es decir, como votantes particulares. Del modelo presentado en este trabajo se derivaría la predicción de que estas personas tenderán a votar en contra del partido en

---

<sup>11</sup> Véase a Buchanan y Tullock, 1962.

**TABLA 2**  
**COEFICIENTE DE VARIACION EN**  
**LA DISTRIBUCION DEL INGRESO**  
**FAMILIAS OBRERAS Y TODAS LAS FAMILIAS**  
**1963 Y 1977**

	Todas las Familias		Familias Obreras	
	Todas las Familias, Puerto Rico	Empleados en la Adm. Pública	Todas las Familias, Puerto Rico	Empleados en la Adm. Pública
1963	1.0403	.8649	.5996	.5608
1977	.8117	.6197	.5890	.4775

Fuente: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico, *Ingreso y Gastos de las Familias, Puerto Rico, 1977*, Informe 1 — Ingresos de las Familias.

el poder a medida que sus rentas se reducen. Así, a mayor sea el diferencial en el salario de los burócratas, mayor habrá de ser la tendencia de estos individuos a votar por el partido en el poder, y mientras menor sea este diferencial, menor será la tendencia a votar por este partido.

Esta hipótesis sugiere que los burócratas no utilizan su poder político en forma directa, sino que reaccionan como votantes, premiando a quienes los benefician y castigando a los políticos que reducen sus beneficios relativos.

Para verificar esta hipótesis se considerará la siguiente ecuación:

$$NVP = a + b_1 SRB + b_2 ERP + e$$

donde:

PVP = proporción de votos al candidato a gobernador partido en el poder con relación al total de votos emitidos.

SRB = Salario relativo de la burocracia, éste se calcula como sigue:

$$\frac{(W + S) / B}{C/N}$$

C/N

W = total de salarios pagados a empleados públicos

S = total de suplementos a empleados públicos

B = empleo total en la administración pública

C = total de compensaciones pagadas a los empleados en todas las actividades

N = empleo total en Puerto Rico

ERP = empleo en el gobierno como proporción del empleo total, que se calcula como sigue:  $B/N$ .

La ecuación se estimó utilizando los valores correspondientes a los años electorales dentro del período de 1952 a 1976, obteniéndose los siguientes resultados:<sup>12,13</sup>

$$\text{PVP} = -0.486842 + 0.466533 \text{ SRB} + 0.640909 \text{ ERP}$$

$$(-0.909012) \quad (2.38181) \quad (0.577046)$$

$$R_2 = 0.8292$$

$$F = 7.28368$$

$$\rho = -0.39602$$

$$\text{Estadístico de Durbin-Watson} = 2.3854$$

Se puede observar que la única variable que es estadísticamente significativa<sup>14</sup> es SRB y que el signo del coeficiente es positivo, lo cual es consistente con la hipótesis de reacción, ya que indica una tendencia por parte de la burocracia a premiar al partido en el poder que haya sido generoso con ella aumentando su salario o posición económica relativa, mientras que tiende a castigar —reduciendo la proporción de votos al partido en el poder— a la administración que reduzca sus beneficios relativos.

La ecuación se volvió a estimar eliminando los datos correspondientes a 1952 para determinar si ocurre algún cambio en la relación. Dividir la serie de tiempo en subperíodos puede ser útil para examinar si la conducta electoral de la burocracia ha sido homogénea o no. Desafortunadamente los grados de libertad disponibles limitan la capacidad para realizar tales subdivisiones en la muestra, por lo que el análisis se ha limitado a suprimir un año para estudiar si ocurre algún cambio de importancia en la relación. Otra modificación que se hizo es con respecto a la definición de la variable dependiente. Al reestimar la ecuación se definió a la variable dependiente como el *cambio* en la proporción de los votos obtenidos por el partido en poder ( $\Delta$  PVP), en vez de la proporción, como fue en el caso

<sup>12</sup> Los valores entre paréntesis debajo de los coeficientes de regresión corresponden a los estimados del estadístico t para cada coeficiente.

<sup>13</sup> Puesto que una estimación preliminar indicó que la estimación de la ecuación por el método de los mínimos cuadrados ordinarios planteaba el problema de autocorrelación, se volvió a estimar a través del método de Cochrane-Orcutt. Los resultados que se informan son estos últimos y se indica el valor de  $r^0$  utilizado para corregir los valores.

<sup>14</sup> A un nivel de significación  $\alpha = .05$  para la prueba del estadístico t.

anterior. Se espera que la definición de la variable en términos del cambio pueda recoger mejor el efecto de la actividad electoral de la burocracia. Los resultados obtenidos para esta ecuación son como sigue:

$$\Delta \text{ PVP} = 1.29439 + 15.2354 \text{ SRB} - 2.70531 \text{ ERP}$$

$$(3.23391) \quad (4.04142) \quad (-2.21168)$$

$$R_2 = 0.9147$$

$$F = 10.7286$$

$$\rho = -0.07605$$

$$\text{Estadístico de Durbin-Watson} = 2.2844$$

Se puede observar que, en efecto, el poder predictivo de la relación mejoró, ya que han aumentado los valores estimados para el coeficiente de determinación y para el estadístico F, por lo que esta estimación es estadísticamente superior a la anterior. En este caso son significantes el intersección y la variable referente al salario relativo de la burocracia.

Los resultados vuelven a indicar que los datos son consistentes con la hipótesis de reacción formulada previamente en este trabajo. Puesto que el signo de SRB es positivo y estadísticamente significativo, ello tiende a indicar nuevamente que la burocracia propende a premiar electoralmente al partido en el poder que la favorece y a castigarlo si la perjudica, además de que parece ser que el poder electoral de la burocracia se deja sentir en los resultados electorales.

### *Resumen y conclusiones*

El propósito de este artículo, según se indicó al comienzo, ha sido investigar si la conducta electoral de los funcionarios públicos representa un elemento de importancia respecto a la proporción de votos que obtenga el partido en el poder en Puerto Rico. La ausencia de datos directos forzó el uso de métodos indirectos para la verificación de la hipótesis, pero aún así, la evidencia empírica analizada es consistente con la proposición de que la burocracia puertorriqueña utiliza su poder electoral para premiar a los políticos que la favorecen y castigar a los que la perjudican. La evidencia también tiende a señalar que este poder político no es desdeñable, según se desprende de las últimas dos ecuaciones estimadas.

Esta investigación debe evaluarse como un análisis preliminar que ofrece una primera aproximación al estudio del poder electoral de la burocracia local. De los resultados obtenidos se desprende la importancia de este fenómeno y la necesidad de mayor investigación, si es que se han de comprender los procesos políticos que ocurren en la isla. El próximo paso debe ser obtener información directa acerca de la tasa de participación

electoral y de los patrones de votación de los empleados gubernamentales, de forma de analizar en mayor detalle su conducta política.

Otro hallazgo importante del estudio es que, si bien el salario relativo de la burocracia ha tendido a ser superior al del sector privado, la ventaja ha tendido a ir reduciéndose en términos relativos, a la vez que parece ocurrir una tendencia mayor hacia el igualitarismo en la distribución de los salarios en el sector público que en el privado. Si bien en este trabajo se han adelantado algunas hipótesis, éste es un fenómeno que requiere mayor investigación y que parece que hasta el momento ha pasado desapercibido, por la comunidad científica.

Un área adicional de análisis debe ser el del ejercicio del poder público de la burocracia como suplidores de actividades gubernamentales y no sólo como votantes. Se ha argumentado que los miembros de la administración pública, en el ejercicio mismo de sus funciones, modifican el espacio decisional de las alternativas políticas de la sociedad. Falta por investigar la dirección y las repercusiones sociales de tales modificaciones.

En resumen, este trabajo, más que dar respuestas finales, sirve para indicar áreas donde la investigación adicional puede ser fructífera. El poder político potencial que tiene la burocracia puertorriqueña no es desdeñable y esta investigación tiende a señalar que se ejerce, así que el análisis de los procesos políticos que ocurren en la isla tiene que tomar en consideración a este subsector social y estudiarlo con mayor detenimiento.

#### REFERENCIAS

- Arneson, B.A. y Eills, W.H. (1950), "Voting Behavior in 1928 as Compared with 1924 in a Typical Ohio Community", *American Political Science Review*, Vol. 44 (junio), págs. 432 a 434.
- Breton, A. y Wintrobe, R. (1970), "Bureaucracy and State Intervention: Parkinson's Law?", *Canadian Public Administration*, Vol. 22 (verano), págs. 208 a 226.
- Buchanan, J.M. y Tullock Is. (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bush, W.C. y Denzau, A. (1977), "The Voting Behavior of Bureaucrats and Public Sector Growth", en T.E. Borcherding, ed., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham: Duke University Press.
- Cao García, R. (1979), *Explorations Toward an Economic Theory of Political Systems* disertación doctoral, Blacksburg: Virginia Polytechnic Institute and S.U.
- Courant, P.N., Granlich, E.M. y Rubingeld, D.L. (1980), "Why Voters Support Tax Limitation Amendments: The Michigan Case", *National Tax Journal*, Vol. 33 (Marzo), págs. 1 a 20.
- Downs, A. (1966), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Frey, B.S. y Pommerehne, W.W. (1982), "How Powerful are Public Bureaucrats as Voters", *Public Choice*, Vol. 38, No. 3, págs. 253-262.
- Levy, M.D. (1975), "Voting on California's Tax and Expenditure Limitation Initiative", *National Tax Journal*, Vol. 28 (dic.), págs. 426 a 435.
- \_\_\_\_\_ (1979), "A Comparison of Voting Behavior on Tax Initiatives with Different Perceived Distribution Consequences", *National Journal*, Vol. 32 (dic.), págs. 551 a 554.

- Magaddino, J.P., Toma, E.F. y Toma, M. (1980), "Proposition 13: A Public Choice Appraisal", *Public Finance Quarterly*, Vol. 8 (abril), págs. 223 a 235.
- Mariotti, S. (1978), "An Economic Analysis of the Voting Michigan's Tax and Expenditure Limitation Ammendment", *Public Choice*, Vol. 33, no. 3, págs. 15 a 26.
- Martin, R.C. (1933), "The Municipal Electoral: A Case Study, Southwestern Social Science Quarterly, Vol. 14 (dic.), págs. 193 a 237.
- Migué, J.L. y Bélanger, G. (1974), "Towards a General Theory of Managerial Discretion", *Public Choice*, Vol. 17 (primavera), págs. 27 a 43.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine and Athertone.
- Romer, T. y Rosenthal, H. (1978), "Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and Status Quo", *Public Choice*, Vol. 33, no. 4, págs. 27 a 43.
- \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ (1979), "Bureaucrats vs. Voters: On the Political Economy of Resource Allocation in Direct Democracies", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 43 (nov.), págs. 563 a 587.
- Rubinfeld, D.L. (1977), "Voting in a Local School Election: A Micro Analysis", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 59 (feb.), págs. 30 a 42.
- Tingsten, H. (1937), *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, New York: ??? Press (reimpreso en 1975).
- Tullock, G. (1965), *The Politics of Bureaucracy*, Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- \_\_\_\_\_ (1972), "Book Review: W.A. Niskanen, Bureaucracy and Representative Government", *Public Choice*, Vol. 19 (otoño), págs. 127 a 131.
- \_\_\_\_\_ (1981), "The Roots of Order", en G. Tullock, ed. *Toward a Science of Politics*, Blacksburg: Public Choice Center, págs. 121 a 130.
- Van Mises, L. (1944), *Bureaucracy*, New Haven: Yale University Press.
- Wolfinger, R.E. y Rosenstone, S.J. (1980), *Who Votes?*, New Haven: Yale University Press.

