

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



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

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**GERENCIA CATALÁCTICA:
ANATOMÍA DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA**

Tesis

que para obtener el grado de

**Doctor en Ciencias Políticas y Sociales
con orientación en Administración Pública**

presenta

FIDEL ROBERTO RIVERA LUGO

COMITÉ TUTORAL

**DOCTOR OMAR GUERRERO OROZO
TUTOR PRINCIPAL**

**DOCTOR GILDARDO CAMPERO CÁRDENAS
DOCTOR JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ**

Ciudad Universitaria,

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

El verdadero conocimiento no consiste en buscar nuevas tierras, sino en mirar con ojos nuevos.

Marcel Proust

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo es el resultado de diversos seminarios que el Doctor Omar Guerrero Orozco viene impartiendo, en forma reflexiva y documentada, en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y a los que tuve la oportunidad de asistir. Gracias a ellos se logró despertar mi interés por encontrar nuevas vetas de investigación. Es un orgullo haber contado con la paciente y estimulante dirección en el desarrollo de este trabajo del Doctor Guerrero. Le expreso mi gratitud por su orientación y me honra su amistad de muchos años.

Manifiesto mi agradecimiento a los integrantes del Comité Tutoral: Doctor Gildardo Campero Cárdenas y Doctor José Juan Sánchez González por las valiosas observaciones y comentarios para mejorar el contenido de esta investigación. De igual manera, ha sido un gran privilegio contar con la ayuda del Doctor Víctor Manuel Martínez Chávez, del Doctor Miguel Ángel Rivera Ríos, de la Doctora Araceli Parra Toledo y del Doctor Francisco José Díaz Casillas, integrantes del Sínodo. La orientación proporcionada por este distinguido grupo de especialistas de reconocido prestigio, fue crucial para la culminación del trabajo.

Una investigación doctoral requiere de la concurrencia de condiciones y apoyos que participan en su proceso y que sólo nuestra *Alma Mater* está en posibilidades de proporcionar. Mi reconocimiento al personal académico y administrativo de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, quienes me facilitaron los apoyos necesarios para la conclusión de mis estudios. De la misma forma, lo hago al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme privilegiado en su Programa.

La revisión y lectura acuciosa del texto por parte del Doctor Eduardo Ibarra Colado y de la Licenciada Ana María Arias Solorio resultaron importantes en la presentación de la versión final del escrito. Mi reconocimiento y gratitud a ambos por el tiempo y el esfuerzo invertido en estas tareas.

DEDICATORIAS

A la Psicóloga Graciela Pérez Uribe, mi esposa y compañera de toda la vida, quien me apoyó incansablemente en la culminación de mis estudios.

A la Licenciada en Diseño Industrial Graciela Rivera Pérez, a quien le deseo todo género de éxitos en sus estudios de posgrado.

A mi madre Ma. Josafat Lugo Vda. de Rivera y a mis hermanos. Jovita, Candelario, María Elena, José Manuel y Juan Fernando.

Al Doctor Francisco T. Cantú Garza, a quien le guardo especial estima por su ayuda.

Contenido

Pág.

INTRODUCCIÓN

Capítulo I

ESTADO Y MERCADO

1.1.	En torno al Estado	2
1.1.1	Características de Estado	4
	1.1.1.1 Territorial	5
	1.1.1.2 Nacional	6
	1.1.1.3 Monárquico	7
	1.1.1.4 Centralizador de todos los poderes	8
	1.1.1.5 Soberano	9
1.1.2	Enfoques teóricos sobre el estudio del Estado	10
1.1.3	El papel del Estado en la economía	12
1.1.4	La industrialización del Estado	17
1.2	En torno al mercado	18
1.2.1	Características generales del mercado	21
1.2.2	La ley de la oferta y la demanda	24
	1.2.2.1 Principio fundamental de la demanda	24
	1.2.2.2 Principio fundamental de la oferta	25
1.2.3	El surgimiento del mercado	26
1.2.4	De la Ley de Say a la economía de la oferta	30
1.2.5	Del keynesianismo al neoliberalismo	32
1.2.6	La competencia y el libre mercado	35
1.2.7	El papel del Estado en el mercado de competencia perfecta	36
1.2.8	El papel del Estado en el mercado de competencia imperfecta	39
1.2.9	Los monopolios y los oligopolios	43
	1.2.9.1 Oligopolios	43
	1.2.9.2 Monopolios	44
1.3	Variaciones entre el Estado y el mercado.	44
1.3.1	El Estado y el no-Estado.	44

1.3.2	El Estado y el mercado bajo el enfoque sistémico	45
1.3.3	El Estado y el mercado bajo el enfoque neoinstitucionalista	48
1.3.4	El Estado comercial cerrado	53
1.3.5	¿El fin del Estado-nación?	56
1.3.6	Más allá del Estado-nación: el Estado regional	58
1.4	Consideraciones finales sobre el Estado y el mercado	60

Capítulo II

CATALAXIA Y GERENCIA CATALÁCTICA

2.1	Política y economía: dos enfoques puros	67
2.2	La economía clásica y la economía neoclásica	70
2.3	La economía de mercado o la <i>cataláctica</i>	77
2.3.1	El cálculo económico	82
2.3.2	La soberanía del consumidor	84
2.3.3	La competencia	86
2.3.4	Los precios como mecanismo de coordinación	89
2.3.5	Cibernética	91
2.4	Propuesta de un modelo sobre el funcionamiento de la <i>catalaxia</i>	93
2.5	La gerencia cataláctica.	99
2.5.1	Los principios de la gerencia cataláctica	102
2.5.2	Diferencias entre gerencia cataláctica y administración pública	110

Capítulo III

EL *MANAGEMENT* Y LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA.

3.1	El management	115
3.1.1	Un management orientado al mercado.	120
3.1.1.1	Dinámica de la corporación	122
3.1.1.2	Reducción del tamaño	123
3.1.1.3	Reestructuración organizativa	124
3.1.1.4	Recursos humanos	125
3.1.2	Manejo y empresariedad	127
3.2	El management público	131
3.3	El nuevo management público	136
3.4	Génesis de la nueva gerencia pública	143
3.4.1	La escuela neoclásica de Austria	144
3.4.1.1	El neoliberalismo de Hayek	146
3.4.1.2	La administración burocrática de Mises	150
3.4.2	La escuela monetarista de Chicago	157
3.4.2.1	El proyecto social de Milton y Rose Friedman	159
3.4.3	La escuela de la Opción Pública de Virginia	166
3.4.3.1	El enfoque de Buchanan y Tullock	172
3.5	Dos propuestas teóricas de la Nueva Gerencia Pública	174
3.5.1	El modelo posburocrático	176
3.5.2	Reinventar el gobierno	178
3.6	Dos modelos de implementación de la Nueva Gerencia Pública	187
3.6.1	El modelo neogerencial de la OCDE	188
3.6.2	El modelo de la reforma gerencial del CLAD	191

Capítulo IV

NUEVA GERENCIA PÚBLICA: ¿UN MODELO PARA ELEVAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO?

4.1	Revisión de la nueva gerencia pública	200
4.2	Instituciones y mercados: una crítica a la escuela austriaca	212
4.3	El neoinstitucionalismo, nuevo enfoque en el estudio de las ciencias sociales	220
4.4	Política y neoinstitucionalismo	225
4.5	Hacia una revalorización de la administración pública	231
4.6	Política y administración	237
4.7	Políticas públicas	243
4.8	Implementabilidad en la administración pública.	251
4.9	La gobernanza como fortalecimiento de la capacidad política del Estado	253
4.9.1	De la gobernabilidad a la gobernanza	257
4.9.2	Concepto de gobernanza	265
4.9.3	La gobernanza política o democrática	267

4.9.4	La gobernanza administrativa	271
4.9.5	Los nuevos desafíos de la gobernanza	274

CONCLUSIONES	278
---------------------	-----

GLOSARIO DE TÉRMINOS	285
-----------------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	288
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Un nuevo enfoque en la administración pública ha surgido en los últimos años con diversas connotaciones y múltiples aplicaciones en la mayoría de los países del orbe: nos referimos a la nueva gerencia pública (*new public management*), cuyo propósito consiste en introducir mecanismos y técnicas empresariales en la gestión pública, con la intención de establecer un gobierno empresarial basado en una administración gerencial global, uniforme a todos los estados nación e impuesta a todos los países, mediante los organismos financieros internacionales.

El modelo de la nueva gerencia pública tiene como característica fundamental la búsqueda apolítica de la eficiencia técnica dentro del gobierno y de su administración pública, por medio de las privatizaciones, las subcontrataciones, la transformación de estructuras orientadas a los clientes, la creación de mercados internos y la utilización de un conjunto de técnicas gerenciales específicas.

Para abordar esta investigación nos apoyamos en el método científico como instrumento idóneo para solucionar problemas y asegurar un resultado, al mismo tiempo que como una forma práctica y teórica de abordar la realidad; asimismo recurrimos al razonamiento deductivo consistente en encontrar principios desconocidos a partir de otros conocidos, o descubrir consecuencias desconocidas de principios conocidos; además de utilizar el razonamiento analógico, que permite inferir de la semejanza de algunas características entre dos objetos, la probabilidad de que las características restantes sean también semejantes.

La problemática que planteamos en estas páginas se sustenta en que el movimiento de la nueva gerencia pública no proviene de la tradición gerencialista ni de la teoría de la administración pública: se trata más bien de una trasdisciplina con raíces en la economía para establecer la preminencia del mercado, la soberanía del consumidor, el cálculo económico y la elección racional individual.

Como hipótesis de trabajo esta investigación sostiene que la nueva gerencia pública reproduce la esencia y estructura de la gerencia cataláctica, cuyos antecedentes los encontramos en los mecanismos naturales y homeostáticos del mercado, donde consecuentemente no existe o es mínima la intervención estatal.

Por consiguiente, las categorías o variables dependientes en las que nos apoyamos son el Estado y el mercado, los cuales forman un sistema flexible y dinámico dado que sus elementos se interrelacionan entre sí, dando paso a nuevas categorías que permiten caracterizar de manera definida las nuevas manifestaciones de lo existente.

Este trabajo consta de cuatro capítulos, y a continuación daremos una explicación resumida de ellos, resaltando sus principales tópicos.

I

Dado que el mercado y el Estado coexisten como mecanismos de asignación y distribución de recursos de la sociedad, al primero se los asignan los propietarios y se distribuyen mediante múltiples decisiones individuales; en tanto el segundo participa no sólo en aquellos recursos que son propiedad pública, sino también en los que son propiedad privada. Como se ve, ambos mantienen una relación complementaria y competitiva: aunque sus resultados casi siempre difieren, y de forma excepcional coinciden.

Para los economistas la ley del interés personal no es otra cosa que el móvil psicológico que interviene en la creación de la riqueza; es la fuerza que hace triunfar los actos económicos. Adam Smith la calificó como el esfuerzo natural que hace cada hombre para mejorar su condición. Sin embargo, la suma de los

beneficios^a individuales no necesariamente conduce al bienestar social. Evidentemente las diversas interpretaciones que tiene este enunciado son motivo de un permanente debate teórico, lo mismo que de preocupaciones prácticas cuando de evaluar sus límites, sus alcances y sus resultados se trata. Además, porque el Estado es una institución con características peculiares, primero porque es el resultado de una notable secularización (los ciudadanos, en lo individual y en lo social, no pueden sustraerse a él) y luego porque es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los que otras instituciones carecen; también porque es una organización generadora de reglas económicas que les impone a la sociedad civil y política.

Ahora bien, desde el punto de vista de la teoría de la organización, el Estado se estudia como parte del proceso legislativo y de un conjunto de organizaciones que lo constituyen como un medio organizado para formular y aplicar políticas públicas; desde una perspectiva sistémica, puede analizarse como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones económicas y políticas que inciden en el funcionamiento de los distintos sistemas. Gracias a este enfoque es posible estudiar las relaciones del Estado con los sistemas económico, político y social como procesos mutuamente interdependientes.

Cada vez más las últimas teorías sobre el Estado le conceden mayor importancia a las instituciones dado que influyen en el comportamiento y las elecciones de los individuos y de los agentes económicos; por ejemplo, el enfoque neoinstitucionalista destaca que tanto los mercados como los estados son instituciones y organizaciones que operan basadas en reglas y normas particulares lo que les permite obtener resultados económicos, políticos y sociales diferentes; a su vez, los distintos conjuntos de instituciones influyen en la conducta y las elecciones de los agentes económicos.

^a Beneficio era el término que Adam Smith empleaba para designar la remuneración que recibían tanto capitalistas como empresarios. Esta confusión se debía quizás a que para él ambos personajes eran lo mismo. Jean Baptiste Say distingue claramente la función de uno y de otro, de donde resulta que su concepto de distribución de la riqueza difiera: al capitalista le corresponde el interés de sus inversiones y al empresario el beneficio.

II

La economía neoclásica asume que los individuos eligen las reglas que mejor sirven a sus intereses maximizadores, omitiendo el problema de las elecciones sociales o colectivas. Según esta visión idealista y normativa, la sociedad se organiza por relaciones de poder o de intercambio económico, pero finalmente son las elecciones individuales racionales las que subjetivamente deben prevalecer. Dado que todos los individuos somos iguales para maximizar nuestras utilidades, (tanto en la política como en el mercado), el interés personal para buscar mayores beneficios acarrea, en consecuencia, positivos resultados para el interés colectivo.

La economía neoclásica ha colocado al *homo economicus* como un ser subjetivista, racional y maximizador que lo único que necesita para obtener sus beneficios es darle rienda suelta a sus gustos y preferencias; por lo tanto, el Estado o cualquier otra institución resultan innecesarias, no obstante, asumir esa conducta racional y maximizadora como una práctica única significa descartar otras dimensiones del comportamiento humano.

Como se recordará, la economía de mercado la definieron los pensadores neoclásicos como Ludwig von Mises, Friedrich A. Hayek y James Buchanan^b, entre otros, como una economía *cataláctica*, de *catalaxia* o *catalaxis*; refiriéndose a un sistema de intercambios mercantiles donde fluye la información de precios. El mercado, escribía Mises, no es ni un lugar ni una cosa ni una asociación; el mercado es un proceso determinado por la actuación de múltiples individuos que cooperan bajo un régimen de división del trabajo y donde sus juicios de valor son la fuerza que establece la disposición: continuamente cambiante del mercado.

Los principios económicos de la *catalaxia* (el cálculo económico, la soberanía del consumidor, la competencia y los precios, como mecanismo de coordinación), forman parte de lo que Hayek denominó el *juego de la catalaxia*.

Del modelo de economía de mercado emerge la gerencia *cataláctica* debido a que se deben difundir los precios futuros de los bienes y servicios:

^b Según Mises, Hayek y Buchanan el término cataláctica proviene del griego *katalakiein*, que significa trueque o intercambio, y su objeto de estudio es cualquier fenómeno relativo al mercado; por lo mismo James Buchanan la denominó la ciencia de los intercambios.

indispensables para el intercambio. Aunque su razón de ser depende de las propias demandas del mercado, la empresa está fuera de ese mecanismo homeostático que es el mercado debido a que prevé, calcula, organiza y controla. De la gerencia cataláctica emanan los mismos principios, valores y estructura de la nueva gerencia pública: surgida como un movimiento novedoso que busca remplazar las prácticas burocráticas de la administración pública con un gobierno gerencial.

Esta nueva gerencia pública (*new public management*) tiene sus antecedentes en las teorías neoclásicas de la economía (aquellas que exaltan al individualismo y al mercado) nos referimos a la escuela de Austria, a la monetarista de Chicago y a la de la opción pública (*public choice*) de Virginia: abono de la semilla de la que germina el modelo del gobierno empresarial que hoy en día pretende implementarse como paradigma universal.

III

La nueva gerencia pública es un término que parece describir una tendencia a un determinado movimiento o tipo de reforma de la administración pública. Con todo y que haya diferentes definiciones para explicar el término, en lo que sí suele haber un acuerdo es que la administración gubernamental, bajo la nueva gerencia pública, tiene una visión más económica y gerencial que antaño.

Vale la pena señalar que esta nueva corriente no tiene ninguna relación ni con la teoría de la administración pública ni tampoco con el antiguo movimiento gerencialista que promovieron Taylor y Fayol; asimismo, tampoco encontramos ninguna base en la tradición y pensamiento administrativo, con todo y que su anatomía refleje claramente los principios y valores que dieron origen a la gerencia cataláctica.

Por lo mismo, el *management* no es un neologismo de la cultura administrativa, su origen lo encontramos desde el siglo XVIII en Francia y se refería al manejo o doma de caballos. Aunque en nuestro idioma ha sido trasladado como gerencia, dirección, gestión, administración o manejo, para nuestros fines

decidimos utilizarlo de manera indistinta: lo mismo puede aparecer como gerencia, manejo o incluso en su voz original: *management*.

Lo que sí es un hecho es que la nueva gerencia pública introduce en la administración pública novedosas orientaciones y conceptos (como competencia, orientación al cliente, incentivos al mercado) al mismo tiempo que incorpora términos provenientes de los países anglófonos tales como empresariedad (*entrepreneurship*), empoderamiento (*empowerment*), responsividad (*responsiveness*), rendición de cuentas (*accountability*) y mejor práctica (*benchmarking*), entre otros.

También la nueva gerencia pública se identifica con dos propuestas teóricas que constituyen el antecedente de este movimiento: el modelo posburocrático y la propuesta de reinventar al gobierno; propuestas que definitivamente han revolucionado el pensamiento gerencial de la última década del siglo pasado.

De la misma manera en estas páginas estudiamos dos modelos de implementación de la nueva gerencia pública que los organismos financieros internacionales pretenden instaurar en la mayoría de los países: el modelo gerencial de la Organización y Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y el modelo de la reforma gerencial del Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD).

Como es natural, cada uno de estos modelos comparte las líneas generales de la nueva gerencia pública (que en la versión británica se conoce como modelo Whitehall), aunque poniendo énfasis en algunos aspectos, de conformidad con su cultura nacional o su ámbito internacional: bajo la variante estadounidense se le conoce como gobierno empresarial y posburocrático, y en la escala global como modelo OCDE. Se trata, como diría Omar Guerrero, de ramas especializadas que emanan de un tallo relativamente corpóreo y no de un tronco.

IV

Por lo que corresponde en este cuarto apartado, en él reafirmamos la idea de que la nueva gerencia pública es un modelo que proviene de la economía y pretende

establecerse en los procesos de gobierno, sin considerar ni a la política ni la posibilidad de traducirla e implementarla en acciones de gobierno: la característica más importante y diferenciada que tiene la administración pública. Ante este pretendido trasplante surgen soluciones alternativas para fortalecer las capacidades del Estado y su gobernabilidad.

Igualmente en esta sección evaluamos este movimiento que pretende ser paradigmático y se presenta con una etiqueta que aparentemente busca la racionalidad económica y la eficiencia de la administración pública, pero en realidad posee un *sustratum* ideológico con el que los países industrializados buscan someter a los menos desarrollados.

Una veta de investigación no menos novedosa es la representada por el neoinstitucionalismo, que analiza al *homo economicus* desde una elección racional individual y egoísta, una racionalidad limitada o acotada donde las decisiones se toman en un ambiente de incertidumbre e información asimétrica. Este neoinstitucionalismo proporciona además un marco de análisis trasdisciplinario en el que la economía se relaciona con las otras ciencias sociales para explicar con mayor amplitud la realidad.

De la misma manera en esta sección planteamos que la gobernancia es la posibilidad de fortalecer las capacidades políticas y administrativas del Estado, dentro de redes de decisión mixta entre lo público y lo privado, como formas alternativas del control político jerárquico.

*

Como se sabe, una tesis doctoral es un trabajo de investigación que sustenta un problema junto con posibles soluciones; en otras palabras, es el producto de una actividad intelectual en la que se buscan causas y explicaciones profundas de amplio alcance objetivo, racional y sistemático: la búsqueda de conocimientos nuevos cuya originalidad radica en las abstracciones, producto del análisis de la realidad y del uso de las palabras, conceptos y símbolos referidos a los

fundamentos o principios de las ciencias sociales. Se trata, en suma, de estudios de frontera que facilitan un amplio espectro del conocimiento humano.

Bajo este entendido, planteamos como aportación, que ante todo pretende reflejar el cumplimiento de los factores señalados, que la nueva gerencia pública es un movimiento que proviene y reproduce los principios de la economía neoclásica.

Cierto que la comunicación lingüística habilita a los seres humanos a entenderse, pero también es un hecho que periódicamente tenemos que ponernos de acuerdo sobre el significado que se le está atribuyendo a ciertas palabras; concretamente en nuestro caso con la ciencia de la administración pública, que en los últimos años ha estado recibiendo neologismos que provienen sobretodo de los países anglófonos.

Es por esta razón por la que nos hemos dado a la tarea de incluir al final del trabajo, un Glosario de términos, con la finalidad de orientar al lector acerca del significado con el que estamos utilizando esas palabras, a fin de lograr una auténtica comunicación.

Como es natural, presentamos también la bibliografía utilizada; aunque es conveniente señalar que como en algunos casos repetimos las referencias de ediciones en otros idiomas, siempre hacemos la aclaración de la versión en la que se consultó.

Capítulo I

ESTADO Y MERCADO

En este capítulo abordaremos el estudio del Estado y del mercado como dos instituciones que coexisten y se complementan en la asignación de recursos. El Estado es una organización cuyo papel resulta decisivo para la vida económica, política y social de un país; no obstante, la teoría económica convencional con frecuencia omite su estudio como una variable relevante. En cuanto al mercado, éste representa una organización compleja que permite las transacciones e intercambio de bienes; mediante los precios, los bienes y servicios, los compradores y los vendedores, por lo que dispone de una serie de normas que regulan su operación.

Debemos apuntar que ni el Estado ni el mercado garantizan por sí solos la asignación eficiente de los recursos de la sociedad. Un tema de mucha controversia entre las teorías económicas es la necesidad de la intervención estatal y su mayor o menor eficiencia para mejorar la asignación de recursos y elevar el bienestar social. Frente a ello se discute también si el mercado siempre es eficiente o ineficiente.

Mientras las teorías neoclásicas sostienen que el mercado es un mecanismo más eficiente que el Estado para asignar recursos, algunas otras teorías, como las keynesianas aseguran que el gobierno tiene la capacidad para intervenir en la asignación y distribución de los recursos a fin de mejorar la eficiencia y la equidad.

Según la teoría de las fallas del mercado, cuando éste dirige la economía aparecen factores que invalidan el cumplimiento de los principios básicos; como la

presencia de estructuras monopólicas o monopsónicas, mercados con información asimétrica también incompleta, entre otros. Todos estos factores impiden que se cumplan esos supuestos del modelo básico de los mercados competitivos.

Por lo que toca a la teoría de las fallas del gobierno, ésta admite que las intervenciones públicas tienen consecuencias negativas para lograr la eficiencia de los recursos o bien generan efectos negativos, como alta o baja producción de bienes públicos, inadecuada asignación de recursos o elección ineficiente o inequitativa de inversiones públicas, entre otras.

Pero como la economía no se basa en un sistema perfecto de precios sino en un sistema mixto en el que los elementos estatales de control se entremezclan con los elementos del mercado en la organización de la producción y del consumo, los países democráticos no sólo se contentan con las soluciones dadas por el mercado libre, acerca de *qué* producir, *cómo* producir y *para quién* producir: el sistema bien puede conducir a la pobreza a algunas personas por falta de ingresos, en tanto otras lo perciben en exceso. Por ello, el Estado contribuye con sus propios recursos a suplir las deficiencias en los ingresos reales de algunos individuos, ya sea proporcionando asistencia social o contribuyendo con recursos para elevar el nivel de vida de los ciudadanos.

1.1 En torno al Estado

Es común en las ciencias sociales referirse a una serie de conceptos que tienen diversa significación. A diferencia de las ciencias taxonómicas en las que se construye un lenguaje riguroso, las ciencias sociales se aproximan más a las ciencias tipológicas o teóricas, debido a que sus enunciados tienen una equivalencia empírica que debe comprobarse y demostrarse. Esto permite revisar la visión del Estado compartida y aplicada por varios autores; que aunque somera, es esencial para los fines de esta investigación.

El concepto de Estado ha tenido diversas acepciones, enfoques y tendencias según el propio desarrollo de su teoría general, desde donde se

investiga científicamente el fenómeno estatal y sus características fundamentales en todas sus formas históricas.

La palabra Estado no se conoció como tal en la Antigüedad: los griegos y los romanos se referían a la *polis, res publica e imperium*. No fue sino hasta el Renacimiento cuando Maquiavelo la utilizó por primera vez en su trascendental obra denominada *El Príncipe*; en ella se refiere a las nuevas formas de organización social territorial surgidas al finalizar la época feudal y unidas con un poder político unitario.¹

Para Mario de la Cueva la palabra Estado devino en un término genérico que comprendía dos especies: república y principado, es decir, la forma de gobierno y la de gobernar a los pueblos.² Se dice que la palabra alcanzó consagración universal gracias a que no tiene una significación precisa ni política ni jurídica, por lo que es capaz de amparar diversos contenidos.

Desde el punto de vista de sus elementos constitutivos, la definición de Estado más conocida en nuestro tiempo es la de Georg Jellinek, para quien el Estado es una corporación territorial dotada de un poder de mando originario con tres elementos constitutivos que forman una unidad: un *territorio*, una *población* y un *poder de mando originario*.³

Por su parte, el alemán Gaspar Bluntschli propone dos definiciones coincidentes:

El Estado es una reunión de hombres (y mujeres), que forman una persona orgánica y moral en un determinado territorio, divididos en gobernantes y gobernados.

El Estado es la persona políticamente organizada de la nación en un territorio.⁴

¹ Maquiavelo, Nicolas, *El Príncipe*, México, Dante Quincenal, 1990 (1513), p. 9.

² De la Cueva, Mario. *La idea del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994 (1975), p. 49.

³ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, (Trad. Enrique Figueroa Alfonzo), México, Pedagógica Latinoamericana, 1997, p. 107.

⁴ Bluntschi, Gaspar, *Derecho público universal*, (Trad. García Moreno), Madrid, F. Góngora editores, 1980, t. I, p. 19; citado por De la Cueva, Mario. *op. cit.*, p. 7.

Sobre el mismo tema, Max Weber afirma que el Estado es una comunidad humana, dentro de los límites de un territorio establecido, que reclama el monopolio de la legítima violencia física.⁵ Se trata de una unidad de dominación de índole institucional, cuyo fin ha sido monopolizar la legítima violencia física dentro de su territorio. Para este autor, el Estado no puede definirse por sus fines sino por sus medios: el monopolio legítimo de la violencia.

Al revisar la literatura sobre el tema es posible apreciar grandes dicotomías en la teoría del Estado; desde su origen, su naturaleza, su estructura y su funcionamiento, hasta la legitimidad del ejercicio del poder político con relación a otras formas de poder sobre los individuos.

El punto de partida del análisis y fundamento estatal es su naturaleza, es decir el Estado no político y antipolítico. Existe, por lo tanto, una relación de contraposición entre el Estado de naturaleza y el Estado político: en términos dialécticos, el Estado político surge como antítesis del Estado de naturaleza, donde los elementos constitutivos son los individuos no asociados.

Para Omar Guerrero, el Estado moderno es una categoría histórica que difiere de las autarquías medievales y los imperios orientales. La palabra Estado corresponde a la fase actual de la organización política, aunque se aplica por extensión a todas las formas precedentes. En síntesis, "... el Estado corresponde a la modernidad y no a las formas de vida históricas que lo precedieron...", que son partes entrelazadas como eslabones del desarrollo de la historia universal.⁶

1.1.1 Características del Estado moderno

A decir de Mario de la Cueva el Estado moderno es una obra de arte cuyos escultores fueron las clases poseedoras de las tierras y de la riqueza; ellas esculpieron sólo para conservar el dominio sobre las clases desposeídas, las cuales se veían influidas por los nuevos aires de libertad del Renacimiento.

⁵ Weber, Max, *El político y el científico*, (Trad. José Chávez Martínez), México, Ediciones Coyoacán, 2000 (1922), p.9.

⁶ Guerrero Orozco, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés Editores, 1992, pp. 62-63.

En este sentido la historia tomó dos rumbos diferentes: uno en Inglaterra, donde la nobleza y la burguesía se impusieron a la Corona, inventando el sistema parlamentario de gobierno como una forma de preservar las libertades del individuo ante los poderes públicos; el otro ocurrió en el resto de Europa, cuyos países siguieron el camino del absolutismo del monarca hasta llegar al *despotismo ilustrado*.

Este nuevo aparato de poder se diferencia de las organizaciones políticas del pasado en virtud de las características que el propio De la Cueva indica:

El Estado moderno [...] es territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano en la doble dimensión externa e interna.⁷

1.1.1.1 Territorial

La necesidad de disponer de un territorio determinado para darle existencia al Estado es algo que se reconoce hasta los tiempos modernos. En la antigua Grecia la ciudad-Estado se concebía como una comunidad de ciudadanos cuya identidad no necesariamente estaba unida a su residencia. Klüber fue el primero que definió al Estado como una asociación de ciudadanos constituida con un determinado territorio.⁸

Según Jellinek, el territorio del Estado tiene dos propiedades: la primera, como sujeto o consecuencia lógica de que su población sea sedentaria y por lo tanto el Estado adquiera ese carácter. Dado que toda evolución del Estado y de su actividad puede tener lugar únicamente dentro de un espacio determinado, eso señala el límite en el que actúa su soberanía; la extensión territorial es la garantía para llevar a cabo la realización de sus fines.

La segunda propiedad, según Jellinek, es el fundamento espacial para que el Estado despliegue su autoridad sobre todos los individuos que vivan en él; sólo en este sentido puede hablarse del territorio como un objeto del dominio del Estado, que se ejerce por la mediación de sus súbditos (dominio directo de la

⁷ De la Cueva, Mario, *La idea del...*, op. cit., p. 49.

⁸ Klüber, *Offentliches Recht des deutschen Bundes*, citado por Jellinek, G., op. cit., p. 235

propiedad privada). El dominio sobre el territorio en el derecho público es el *imperium*, o poder de mando, que se ejerce sobre los habitantes.

1.1.1.2 Nacional

Los conceptos de pueblo y nación son diferentes: el primero se refiere a la unidad sucesoria de las generaciones, en tanto que la segunda representa la unidad espiritual de un pueblo: producto de su cultura y sus tradiciones.

El concepto de pueblo, al igual que el de territorio, tiene una doble función: es parte del Estado en tanto éste es sujeto del poder público; al mismo tiempo que es objeto de la actividad del propio Estado.⁹ Visto así, el Estado y los seres humanos que lo integran son una misma cosa; de ahí que muchas teorías lo equiparen con el pueblo.

De hecho, el estudio del pueblo corresponde a las primeras concepciones de los antiguos griegos, a las doctrinas del Estado en la Edad Media cuando consideraban al pueblo como la fuente de toda organización del derecho público, y a las modernas teorías de la soberanía y de la división de poderes que parten del principio de que el poder y las funciones del Estado nacen del pueblo.

Con frecuencia se confunde la convivencia de los individuos (tomados de manera aislada) con la concepción del *pueblo comunidad*. En este sentido Rousseau asigna a toda persona una doble cualidad: la de *ciudadana* activa que participa en la formación de la voluntad común, y la de *sujeto* que se encuentra sometido a aquella voluntad.¹⁰

La comunidad del pueblo, como un conjunto de valores, es una unidad ideal que actúa de modo real, pero al mismo tiempo es una unidad ideal política en virtud de que la unidad estatal sólo puede fundamentarse en la esfera política. Evidentemente esto no es sino una mera abstracción, pues la realidad del pueblo y de la nación no revelan ninguna unidad sino un cúmulo de direcciones políticas producidas por el vínculo clasista y las oposiciones de naturaleza económica, social y política.

⁹ Jellinek, G., *Teoría general del...*, op. cit., p. 242.

¹⁰ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 1982, colección Sepan cuantos núm. 113, cap. VI, p. 24.

1.1.1.3 Monárquico

Sin lugar a dudas la gestación del Estado moderno es un proceso histórico, consecuencia de las luchas medievales y el doble dualismo entre el rey y el pueblo, y el poder espiritual y temporal. Por lo mismo, el Estado moderno surge de las monarquías europeas con la pretensión de ser un cuerpo unitario, independiente y legítimo frente a la iglesia; en contraste, el Estado absolutista concentra en sí todos los poderes públicos y todos los derechos: es el resultado de una evolución lenta y de un proceso continuo de luchas y divisiones profundas.

La estructura estamentaria y la falta de amplitud de los mercados de la Edad Media resultaban un estorbo para la nueva clase emergente que buscaba el lucro como fin lícito de la actividad humana.

A partir de las primicias del siglo XIII una nueva clase se empieza a formar. El capitalismo inicia su constitución; las Cruzadas han abierto perspectivas que más tarde, con los descubrimientos geográficos, se harán ilimitadas; las ciudades italianas dedicadas al comercio han probado una actividad para la cual el ambiente medieval resultaba raquítico. El capitalismo emergía, y al hacerlo tenía que romper con el cerco medieval. La inmodificable organización estamentaria y los mercados estrechos eran atributos de la Edad Media que resultaban estorbosos para la nueva clase.¹¹

La primera forma estatal en la Edad Media fue la estamental. Los estamentos integraron las Cortes de los reinos españoles, los estados generales de la monarquía francesa y el parlamento de Inglaterra. Aunque el rey inglés no pudo dominar sus estamentos como lo hicieron los continentales, el parlamento sí subordinó al monarca a sus leyes: de ahí que en el absolutismo Inglaterra se haya dirigido más a la libertad de los individuos que en el resto de Europa.

De entre las teorías políticas, debemos referirnos a la de Hobbes, quien en 1651 con su doctrina absolutista considera al Estado como una personalidad unitaria que no podía ser limitada por ninguna otra voluntad. Si bien el derecho

¹¹ Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 6-7.

natural derivó del estado de naturaleza hacia el Estado por parte de los individuos, una vez creado, concede un poder superior al de todos los demás.¹²

El monarca absoluto, liberado de la tutela papal e imperial, consolida a la nobleza feudal terrateniente en sus privilegios; es decir, concentra la soberanía en su persona e integra a la aristocracia en el aparato de Estado centralizado: el Estado absolutista habrá de elaborar una tecnología del poder que hará coincidir dos finalidades: la de fortalecer al Estado y la de procurar la felicidad de los súbditos.¹³

1.1.1.4 Centralizador de todos los poderes públicos

La centralización es una categoría inherente al Estado moderno que surge y se fortalece desde sus primeras formas de organización durante el absolutismo, para después heredarla y acrecentarla en el Estado de derecho. El Estado absolutista demanda un poder fuerte y unificado, apoyado en una administración bien organizada, autocrática en sus ejercicios de poder y con una alta profesionalización de su burocracia como necesidad histórica para impulsar el nuevo orden político y económico de la burguesía a fin de demoler la estructura feudal. El poder soberano es la organización política que da unidad a la sociedad civil.¹⁴

Omar Guerrero señala que según Alejandro Oliván la centralización es una condición estructural del Estado; centralizar es reunir en un solo punto el conocimiento y la dirección de las cosas, o el mando de las personas, de modo que la voluntad popular llegue a todas las partes y tenga informes sobre su población. De igual manera este autor señala que la administración pública es un sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del poder supremo, mediante la observación de las leyes, por lo que no se concibe una administración pública descentralizada o independiente del poder supremo "... sin administración

¹² Bobbio, Norberto, *Thomas Hobbes*, México, FCE, 1995, p. 36.

¹³ Juan Bodino establece en *Los seis libros de la república*, la primera teoría sistemática de la administración pública del Estado absolutista; veáanse *Revista de Administración Pública*, México, números 41, 42, 43 y 44, Goubert, Pierre, *El antiguo régimen*, México, Siglo XXI, 1979 (1973), tomo 2, Los poderes, y Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1979.

¹⁴ Vid. Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, pp. 9-21 y Anderson, Perry, *op. cit.*, pp. 9-37.

subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes sino a lo sumo dar consejos".¹⁵

Al eliminarse el antiguo régimen y dar paso al Estado liberal, la Revolución francesa representa la gran transformación de la sociedad. El nuevo Estado conserva elementos de su antecesor, el Estado absolutista, vitales para su propia transformación; por lo mismo, la centralización es una de las características peculiares de la república parlamentaria y de su administración.¹⁶

1.1.1.5 Soberano

El concepto de soberanía no se desarrolla sino hasta el siglo XVI, cuando la noción moderna del Estado entra en la terminología política. La evolución histórica de los estados modernos está íntimamente relacionada al reconocimiento progresivo de la soberanía, como una concepción jurídica. Esta evolución demuestra que la soberanía significó la negación de toda subordinación o limitación del Estado por cualquier otro poder: se trata de un poder soberano que no reconoce ninguno otro superior a sí mismo; es un poder supremo e independiente.

Según esta interpretación, la soberanía adquirió una doble dimensión: la externa, que rechaza todo poder exterior que pretenda intervenir o influir sobre la vida de la república; y la interna, que desconoce cualquier poder que pretenda oponerse al del soberano. Basándose en ambas concepciones, la idea de la soberanía siguió la misma suerte que la del poder político.

A Jean Bodin le debemos esta reafirmación de la independencia absoluta y perpetua del poder temporal. Desde su punto de vista, el *Poder perpetuo* es el que corresponde a una o varias personas de forma permanente, ya sea para ellas o para sus descendientes pero a perpetuidad; de lo contrario, si el poder fuese temporal o revocable, no habría soberano. Por lo mismo, puede decirse que la soberanía pertenece a quien es capaz de revocar el poder.

¹⁵ Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985, p.153.

¹⁶ Para Omar Guerrero hay dos obras que captan con toda precisión el proceso constructivo de la centralización durante la monarquía absoluta y su legado a la Revolución francesa: *El antiguo régimen y la revolución*, de Alexis de Tocqueville, escrita en 1856; y *El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, escrito por Carlos Marx, en 1852. Véase Guerrero Orozco, Omar, *Introducción a la ... Op. cit.*, pp. 42-43.

Asimismo se dice que es *Poder absoluto* porque se trata de la posesión de un poder incondicionado que consiste en la facultad exclusiva e ilimitada de expedir, modificar y derogar la ley humana. Según Bodin, hay tres tipos de estado: cuando la soberanía radica en uno solo se dice que es *monarquía*; cuando todo el pueblo tiene parte de ella, el Estado es *popular*; y cuando una parte del pueblo la comparte es *aristocracia*. Para el autor, el Estado perfecto era la monarquía, ya que sus Seis Libros de la República (*Les six livres de la république*) giran en torno a la teoría para el reino y el rey de Francia.¹⁷

1.1.2 Enfoques teóricos sobre el estudio del Estado

Hay dos formas de concebir las teorías del Estado. Una es la forma *objetiva* donde el Estado es parte de los hechos y por lo tanto pertenece al mundo de lo real; su existencia está fuera de nosotros. Dado que el Estado existe y se desenvuelve en un tiempo y espacio determinados, es posible reconocer en las relaciones humanas hechos sociales semejantes a los de ciertos animales. Para interpretar los fenómenos generalmente recurrimos a analogías, ya que de lo contrario veríamos en ciertas sociedades una sucesión de hechos sin sentido.¹⁸

Otra forma de concebir las teorías del Estado es la *subjetiva*, cuando se le traslada a la conciencia de los individuos con un fundamento concreto, como una unidad sintética de fenómenos. Esta consideración subjetiva del Estado no se opone a la objetiva, más bien sirve para completarla y aclararla.

De acuerdo con lo que hasta aquí hemos expresado, ya es posible clasificar las teorías más sobresalientes del Estado junto con sus principales rasgos; nos referimos a las teorías organicistas, sociológicas, jurídicas y económicas que se señalan en el cuadro 1.

¹⁷ De la Cueva, Mario, *La idea del...* Op. cit., pp. 64-69.

¹⁸ Jellinek, Georg, *Teoría general del...*, op. cit., pp. 79-80.

Cuadro 1
Las teorías del Estado

Teorías	Descripción	Autores principales
a) Organicistas	Formación orgánica de carácter físico Organismo natural e internamente ético-espiritual	Platón, Aristóteles, Cicerón San Agustín, San Pablo, Santo Tomás de Aquino, Hegel
b) Sociológicas	Unidad de personas asociada para lograr un fin, pero sin leyes (Estado de naturaleza) Poder que se ejerce por medio de las leyes o de un contrato social. (Estado civil) Concepción del materialismo dialéctico en el que el Estado es una institución clasista	Maquiavelo, Hobbes Rousseau, Montesquieu, Locke Engels, Marx
c) Jurídicas.	Poder social de un determinado pueblo. (El ser explicativo). Conjunto de normas del deber ser. (El deber ser normativo).	Bluntschli, Gierke, Hariou, Kelsen Heller, Jellinek.
d) Económicas.	Corrientes liberales del <i>Laissez Faire</i> con mínima intervención del Estado. Intervención moderada y temporal del Estado para salvar la economía de una nación. Corrientes neoliberales que señalan como nueva la intervención estatal, salvo en los servicios que el mercado no puede proveer. Corrientes marxistas: Instrumentalistas: el Estado es un aparato coercitivo. Estructuralistas: el Estado es una arena de confrontación de las clases sociales. Derivacionistas: el Estado no puede explicarse sólo por los conflictos de clases. Hegeliano-marxistas: el Estado no es tan sólo la organización de la fuerza, sino también persuasión, dirección y hegemonía.	Adam Smith, John Stuart Mill, David Ricardo. Keynes Mengel, Mises, Hayek, Buchanan, Tullock, Friedman Ralph Miliband, Paul Sweezy, William Domhoff Poulantzas, Maurice Godelier, Althusser Claus Offe, Alan Wolfe, James O'Connor Gramsci, Luckács, Habermas, Marcuse

Cuadro basado en Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la administración pública. Bases y estructura*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, vol. 1, pp. 24-25.

Como se observa, el Estado debe analizarse desde un enfoque multidimensional, conciliando diversos puntos de vista sin caer en eclecticismos, pero que efectivamente nos lleven a una concepción integral de lo que representa. Cabe destacar que son las propias realidades las que han destruido los esquemas que tratan de encasillarlo.

El Estado es un conjunto de relaciones estructurales que no pueden reducirse sólo a aparatos o instituciones, a ideologías o simplemente a prácticas políticas; como hemos podido apreciar, muchas formulaciones conciben al Estado como un sujeto con voluntad propia, personalizado, que regula e interviene, que organiza a las clases dirigentes y despolitiza a las oprimidas, que vela por su existencia y reproducción, que es sacralizado o repudiado, que es capaz de crecer o ser reducido, que es producto del derecho y que tiene una estructura constitucional, además de que debe intervenir o no en el desarrollo económico de los pueblos, por mencionar sólo algunas.

Asimismo, dado que el Estado vela por la reproducción del sistema en su conjunto, por esa misma razón articula funciones económicas, políticas e ideológicas: es aquí donde se encuentra lo más visible de sus expresiones. El poder político se expresa de manera institucional por medio del Estado, ya que, como hemos visto, tiene que ver con los procesos de acumulación y legitimación; por lo que toca a su actuación, ésta se encuentra mediada por los regímenes políticos y sus instituciones.

1.1.3 El papel del Estado en la economía

La relación entre la función estatal y la economía es una de las cuestiones más discutidas en nuestros días; su debate renace a consecuencia de la necesidad que tienen las sociedades por contar con mayores índices de desarrollo. Sus diferencias hacen suponer que se trata de dos conexiones de actividad con leyes propias y funciones específicas en la vida social; sin embargo, la mayoría de los economistas insisten en respaldar la legalidad de su materia, pero no en la del Estado al que identifican con lo militar, con el poder o con la ordenación del derecho.

Ciertamente, el Estado es una institución con características peculiares. Primero, es el resultado de su notable secularización; es decir, los ciudadanos en lo individual y en lo social no pueden sustraerse de él. Segundo, es una institución que detenta el monopolio de los poderes compulsivos de los que otras instituciones carecen; pero también, es una organización económica, generadora de reglas que les impone a todos.

En la organización estatal convergen aspectos económicos y extraeconómicos; tales como los juicios de valor no económicos de los ciudadanos, las preferencias de los consumidores por el ahorro y el consumo, las decisiones de los productores sobre la asignación de recursos para la inversión, o la percepción de los propietarios de los medios de producción por el financiamiento y destino del gasto público, por citar algunos.

Desde este punto de vista, la *economía política* es la ciencia de la economía de la sociedad que enseña la manera como se forman, distribuyen y consumen las riquezas que satisfacen las necesidades de las sociedades y en la que el Estado bien administrado puede prosperar como nación.¹⁹

También, es claro que la acumulación original de los capitales fue la condición necesaria de la génesis del capitalismo, lo mismo que las organizaciones estatales contribuyeron a la formación de las potencias económicas mediante una intervención directa en su proceso de acumulación.²⁰

Por lo mismo, la interrelación del Estado con la economía se ha hecho cada vez más crucial y ha adoptado formas variadas entre los diferentes países, a situaciones en las que se aplican las políticas económicas y sociales, se han modificado la estructura de la fuerza de trabajo y las relaciones entre las clases han cambiado por el crecimiento del sector de los llamados servicios públicos; y la burocracia y el juego de intereses de los diferentes sectores, lo mismo que de las diversas clases sociales en la determinación de las políticas internas y externas, han tenido que ser reinterpretadas por el Estado.

¹⁹ Say, Jean Baptiste, *Tratado de economía política*, México, FCE, 2001 (1841), p. 9.

²⁰ Vid. Sée, Henry, *Orígenes del capitalismo moderno*, México, FCE, 1994.

Según Ayala Espino estas relaciones se reflejan en las cinco funciones sustantivas que tiene el Estado y que enfatizó Richard Musgrave: asignación de recursos, distribución del ingreso, estabilización, promoción del crecimiento y regulación económica.²¹

Es un hecho que la Ilustración descubrió la ciencia de la economía y que las nuevas corrientes del pensamiento contribuyeron a la formación del Estado moderno; por ello, el texto fundacional de la economía clásica, *La causa y origen de la riqueza de las naciones*, escrito en 1776 por Adam Smith, planteaba que la fortaleza económica -basada en una división del trabajo y productividad- significaba niveles nuevos y superiores de bienestar. Asimismo, afirmaba que el comercio y las manufacturas habrán introducido de forma gradual el orden y el buen gobierno, y con ellos la libertad y la seguridad de los individuos; para él, la cuarta etapa en la marcha de la civilización (*la sociedad comercial*) representaba un incremento de la independencia, ya que reducía el grado de dependencia personal que caracterizaba a la mayoría de las relaciones sociales en la sociedad agraria.²²

Otro pensador que sin lugar a dudas contribuyó a crear las bases teóricas del liberalismo clásico fue John Stuart Mill quien en sus obras el *Sistema de lógica* (1843) y *Principios de economía política* (1848) se mantuvo leal al liberalismo individual en su firme rechazo a la tecnocracia autoritaria, recomendada por el mayor de los sansimonianos: Augusto Comte (1798-1857).²³

Para Smith y la escuela de Manchester, lo mismo que para Stuart Mill, el papel del Estado fue no entrometerse en las leyes económicas naturales pues, si lo hacía, corrompería la pureza del equilibrio de la oferta y de la demanda. Tuvieron que pasar muchos años para demostrar que las leyes naturales por sí solas serían incapaces de asegurar la supervivencia del capitalismo.

El nuevo liberalismo de comienzos del siglo xx constaba de tres objetivos esenciales: insistir en la libertad positiva, preocuparse por la justicia social y

²¹ Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000 (1996), p. 55.

²² Smith, Adam, *La causa y origen de la riqueza de las naciones*, Madrid, Aguilar, 1961, p. 395.

²³ Merquior, José Guilherme, *Liberalismo nuevo y viejo*, México, FCE, 1997, pp. 86 -87.

pretender sustituir la economía del *laissez faire*. Este conjunto de objetivos y nuevos supuestos condujo a una moderna visión política a la vez que las viejas afirmaciones en torno a los derechos individuales creaban el terreno para más demandas igualitarias.

Los economistas de las entreguerras mundiales, como John Maynard Keynes, señalaron que al producirse las depresiones económicas como secuelas de las etapas de gran producción y prosperidad, la intervención moderada y temporal del Estado sería cada vez más necesaria para salvar la economía de un país. Aquí, el autor de *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* plantea que el Estado debe controlar el gasto y la demanda, en lugar de la propiedad y la oferta. Keynes había ubicado las causas de las depresiones de la economía en el instinto acumulador de una clase que vive de rentas.²⁴

En contraste, el *neoliberalismo* triunfante desconfía de la libertad positiva y piensa que la justicia social es un concepto sin sentido; aboga por el regreso al liberalismo y recomienda un papel mínimo para el Estado, luego del desarrollo que tuvo el Estado totalitario en la Europa del este. Los primeros desafíos teóricos los hizo Ludwig von Mises en 1912 con su libro *The theory of money and credit*, donde ataca las tendencias que favorecían una sobrerregulación de la economía y hace una feroz crítica a la utopía socialista del cálculo económico que no necesita del mercado. Mises adoptó el término *cataláctico* para denotar los fenómenos del intercambio: el alma del mercado.²⁵

Friedrich August von Hayek, de la escuela de economía de Londres, colocaba al mercado y al progreso en un marco evolucionista: presentaba al mercado como un sistema de información sin paralelo en el que los precios, los salarios y los beneficios altos o bajos son mecanismos que distribuyen entre los agentes económicos información que de otra manera no podría conocerse. La intervención estatal, decía, era nociva porque hacía que la red de información del sistema de precios emitiera señales engañosas, además de que reduciría la

²⁴ Keynes, John Maynard, *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1943.

²⁵ Merquior, José Guilherme, *Liberalismo viejo...*, *op. cit.*, p. 168.

amplitud de la experimentación económica; tanto la planificación como el Estado de bienestar eran caminos hacia la tiranía.²⁶

En su obra *Ley, legislación y libertad* (1973-1979), Hayek reafirma los principios de justicia y economía política del liberalismo al señalar que las dos únicas funciones del gobierno legítimo son *suministrar un marco para el mercado y proporcionar servicios que éste no puede proveer*.²⁷

A este respecto Milton Friedman, seguidor de la tesis de la indivisibilidad de la libertad planteada por Hayek, sostiene en su obra *Capitalismo y libertad* (1962), que a menos de que el individuo alcance o conserve la libertad económica, las demás libertades (civiles y políticas) se desvanecerían. Friedman apuntaba que al dispersar el poder, el juego del mercado impediría las concentraciones de poderío político; por definición, el liberalismo desconfía de cualquier tendencia que busque colocar poder económico en las manos políticas del mercado. Al estudiar la historia monetaria de los Estados Unidos, Friedman descubrió que la inestabilidad tenía relación con los movimientos erráticos en la *oferta* de dinero, y por lo tanto con el comportamiento gubernamental; por ello, el liberalismo se convierte en una condición necesaria de la libertad global.²⁸

En la literatura liberal encontramos grandes referencias de Hayek en los textos de la llamada teoría de la elección pública (*public choice*). James Buchanan, en sus obras *El cálculo del consenso* y *Costo y elección*, escritos en 1961 y 1969 respectivamente, destaca el papel de la elección pública como una perspectiva de la política que surge de la aplicación de los instrumentos y métodos del economista a la toma de decisiones colectiva o ajena al mercado. El resultado es una comprensión crucial de las causas de los fracasos gubernamentales ante el déficit presupuestal.²⁹

²⁶ Hayek, F.A, *The constitution of liberty*, Londres, Routledge, 1960, p. 59.

²⁷ *Idem.*, *Law, legislation and liberty*, vol. 3, *The political order of a free people*. Chicago, University Press, 1973-1979, p. 174.

²⁸ *Vid.* Friedman, Milton, *Capitalismo y libertad*. Madrid, Ediciones RIALP, 1966.

²⁹ *Vid.* Buchanan, James, *Ensayos sobre economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

1.1.4 La industrialización del Estado

El 24 de octubre de 1918 Henri Fayol ofreció una conferencia en el distrito parisiense de la Sociedad de la Industria Mineral, donde recogía las inquietudes de muchos políticos para poner fin a los errores y faltas del gobierno; su significado no podía ser sino el siguiente: *introducir en el Estado los procedimientos que favorecen el éxito de las empresas industriales.*³⁰

El ponente se preguntaba si entre el Estado y la industria había suficiente analogía como para abrigar la esperanza de que los procedimientos administrativos exitosos en ésta lo fueran también aquél. Su respuesta era que, en cualquier empresa, grande o pequeña, además de las funciones especiales, técnicas, comerciales y financieras, entre otras, siempre había también otra función esencial: la administrativa, que es la que contiene la previsión, la organización, el mando, la coordinación y la fiscalización. Fayol aseguraba que estos *principios* administrativos se aplican en toda clase de empresas.

En cuanto a los *procedimientos* administrativos, el especialista señalaba que éstos varían según las proporciones y la naturaleza de la empresa, lo mismo que el ambiente, a personas y las circunstancias. Se presumía, por lo tanto, que no todos los procedimientos de la industria encontrarían su aplicación en el Estado por lo que éste debería buscar sus modelos más bien en la gran empresa industrial.³¹

Fayol reconocía que había en el Estado operaciones análogas y hasta idénticas a las de la industria, por ejemplo en las manufacturas o en ciertos servicios públicos; pero que esa analogía desaparecía en las esferas superiores del gobierno. Allá reinan, decía, otras preocupaciones aparte de las de la industria: la guerra, la huelga general, las relaciones exteriores, la instrucción pública, los asuntos de moralidad e incluso la religión; además, explicaba, el Estado no tiene accionistas que satisfacer mediante la producción o las ventas.

Al contrario, la empresa tiene otro tipo de obligaciones que cumplir. En primer lugar debe proporcionarles a sus empleados las satisfacciones pecuniarias,

³⁰ Fayol, Henri, "La industrialización del Estado," en *Administración industrial y general*, Buenos Aires, El Ateneo, 1956, pp. 151-197.

³¹ *Ibid.*, p. 158.

higiénicas y morales a las que tienen derecho; después, debe mantener la maquinaria y los métodos de trabajo, ampliar los medios de producción y los mercados para estar siempre preparados para la lucha económica. Luego de haber cumplido con todas estas operaciones, el accionista recibe sus dividendos; siempre y cuando los balances revelen beneficios que puedan distribuirse.

No obstante, no es posible gobernar únicamente con principios y reglas generales: necesariamente deben precisarse decisiones conforme a estos principios y reglas, cuya ejecución depende de los procedimientos empleados. Conviene, por lo tanto, estar bien informado acerca de esos procedimientos consagrados por la experiencia y que son los que tienen gran probabilidad de éxito en la industria; por lo tanto pueden aplicarse al funcionamiento de los servicios públicos.

Durante su intervención, Fayol examinó cinco procedimientos: *el programa de acción, las conferencias de los jefes de servicios, el gráfico de organización, el puente y el cronometraje*. Finalmente concluyó con la premisa de que si queremos industrializar al Estado, antes debemos comenzar con la reforma administrativa del gobierno.

1.2 EN TORNO AL MERCADO

El mercado es una institución compleja y no sólo un lugar específico donde tienen lugar las transacciones y el intercambio de mercancías. En los mercados, además de los precios, los bienes y servicios, y los compradores y vendedores, también hay reglas y normas que regulan la operación para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad.³²

El mercado está constituido, según Coase, por un entramado institucional que recoge aspectos intangibles del intercambio; tales como información de precios y características de los bienes y servicios, distribución oportuna de los

³² Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado. Límites del Estado*, México, INAP, 1992, p. 15.

bienes por medio de las redes de transporte y fletes, contratos de compraventa, normas de calidad y sanidad, e intercambio de derechos de propiedad.³³

El mercado, desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios; pero de una manera más general, comunica y trasmite información sobre precios, tipo de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores. En síntesis, se trata de un marco institucional que crea condiciones favorables para permitir el trueque, la permuta y el cambio en términos de una legalidad instituida que da seguridad y confianza a los agentes que intervienen en el mercado.

A este respecto, Karl Polanyi señala que los mercados no son instituciones que funcionen principalmente dentro de una economía, sino fuera de ella: son lugares de encuentro del comercio de larga distancia; los mercados no se hallan en todas partes, su ausencia, si bien indica cierto aislamiento y una tendencia a la reclusión, no está asociada a ningún acontecimiento en particular sobre su crecimiento. El paso de los mercados regulados de la economía mercantil en un mercado autorregulador se debió más bien al efecto de estimulantes artificiales, administrados al organismo social por el fenómeno, también artificial, de la *máquina*.³⁴

Cuando se habla de mercado, necesariamente se hace referencia a la conjugación simultánea de la oferta y la demanda de bienes o servicios.³⁵ La interacción de ambas determina los precios, siendo éstos los indicadores que definen la asignación de recursos. Los precios cumplen dos funciones fundamentales: la de suministrar información y la de proveer incentivos a los distintos agentes para que, actuando en su propio interés, hagan que el conjunto del sistema funcione con eficiencia.

³³ Coase, R.H., *The firm, the market and the law*, Chicago, The University Chicago Press, 1988.

El derecho de propiedad representa una necesidad que se deriva de la naturaleza humana, ya que éste debe ejercitar su actividad con libertad y ser el propietario, producto de su trabajo, de un número de bienes materiales. Los derechos de propiedad en su ejercicio no son ilimitados, por ello tiene que intervenir el Estado en su doble deber: hacer respetar el derecho de propiedad e impedir que su ejercicio sea absoluto, a efecto de que todos los individuos tengan la posibilidad de contar con lo necesario.

³⁴ Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, Ediciones Casa Juan Pablos, 2000, pp. 90- 91.

³⁵ Samuelson, Paul A., *Curso de economía moderna*, Madrid, Aguilar, 1965, p. 62.

En una economía de mercado los individuos poseen recursos económicos propios y deciden con libertad el uso y destino que desean darles. Desde este punto de vista el mercado es un mecanismo que responde a tres preguntas fundamentales que se plantea todo modelo económico: *qué* producir, *cómo* producir y *para quién* producir.³⁶

En una economía libre, los precios se establecen en el mercado, como consecuencia de las operaciones independientes que hacen las personas. Así, los precios son el resultado de los actos de intercambio que se efectúan mediante el mercado; en apariencia, la persona que compra o vende, acepta los precios del mercado como hecho objetivo, sin embargo son ellos los que determinan el precio al interactuar como oferentes o demandantes.

Otro de los determinantes del precio en el mercado es la competencia, generalmente observada como una disputa entre los oferentes de bienes o servicios que buscan obtener condiciones favorables en su venta para obtener ganancias máximas, por lo que se constituye como otro mecanismo en la economía de libre mercado.

Sobre esto, Jean Baptiste Say indica que es la producción la que le abre mercados a los productos: cuanto más numerosos sean los productores y múltiples las producciones, más fáciles, variados y amplios serán los mercados. La mercancía intermediaria que facilita todos los intercambios es la moneda, pero la compra de un producto no puede hacerse más que con el *valor* de otro; no obstante, el dinero no cumple más que una función pasajera en este doble intercambio: al final nos daremos cuenta que se pagan productos con productos.³⁷

En suma, el mecanismo del mercado está acoplado a los diversos elementos de la vida industrial con la ayuda del concepto del artículo de consumo, al cual se le define como objeto producido para su venta en el mercado; a su vez, los mercados se definen empíricamente como el contacto entre los vendedores y compradores. En la práctica esto significa que debe haber mercados para todos los elementos de la industria, pero también que en esos mercados cada uno de

³⁶ *Idem.*, y William D. Nordhaus, *Economía*, México, McGraw-Hill, 1989 (1985), pp. 28-29.

³⁷ Say, Jean Baptiste, *Tratado de economía...*, *op. cit.*, pp. 123- 124.

esos elementos está organizado en un grupo de oferta y de demanda, además de que cada elemento tiene un precio que actúa junto con la demanda y la oferta.

1.2.1 Características generales del mercado

El mercado ha adquirido tal importancia que muchos estudiosos definen a la economía como la ciencia que se ocupa de su estudio y lo refieren a las esferas de la producción, distribución y consumo.³⁸ En general, como ya hemos señalado, el mercado tiene que ver la actividad de la ciencia económica relativa al intercambio de bienes o servicios mediante el dinero, con fines lucrativos y para satisfacer necesidades; por lo tanto, es una de las actividades de la división social del trabajo y de la especialización.

El sustento de la vida económica lo constituyen los productores; los cuales elaboran sus mercancías para satisfacer las necesidades de los consumidores por medio del mercado, con el propósito de obtener un beneficio o una ganancia. En este mecanismo se encuentran presentes los siguientes aspectos: mercado de trabajo (salarios), mercado de dinero (intereses), mercancías (precios) y de divisas (tipo de cambio). Toda operación de mercado implica la confrontación de dos magnitudes: oferta y demanda, a las que se añade una resultante: el precio.

Esto llevó a Polanyi a aseverar que una economía mercantil es un sistema económico controlado, regulado y dirigido solamente por los mercados; el orden en la producción y distribución está confiada a este mecanismo autorregulador. En una economía de este tipo se espera que los individuos se comporten de forma tal que obtengan los máximos beneficios monetarios, esto supone que la oferta de artículos disponibles a un precio definido debe igualar la demanda a ese precio; asimismo eso supone también que la circulación de dinero opera como poder adquisitivo de sus propietarios. La producción, entonces está controlada por los precios, ya que éstos forman ingresos y, con la ayuda de ellos los artículos que se producen se distribuyen entre los miembros de la sociedad. Bajo estos supuestos,

³⁸ Hicks, G. R. y Hart, A. G., *Estructura de la economía. Introducción al estudio del ingreso nacional*, México, FCE, 1980, p. 12.

el orden en la producción y distribución de productos está solamente asegurada por los precios.³⁹

Como se puede observar, en todos los casos el precio es el instrumento que permite que las transacciones se efectúen con orden. El precio cumple dos funciones básicas: la de suministrar información y la de proveer incentivos. Si en el mercado hay muchos vendedores y muchos compradores es probable que nadie, por sus propios medios, sea capaz de manipular o imponer el precio. Cuando sucede lo contrario y son muy pocos los vendedores, eso generará posibilidades de establecer el precio a capricho.

En este tema Chacholiades asevera que un mercado es de *competencia perfecta* si se caracteriza por la existencia de muchos compradores y vendedores, ya que ninguno de los dos influye de manera individual sobre el precio: en estas condiciones está determinado por fuerzas impersonales de mercado. Por el contrario, se habla de *competencia imperfecta* cuando cualquier comprador o vendedor puede influir sobre el precio, ya sea que se trate del gobierno, de instituciones no lucrativas, de unidades familiares o de empresas; el caso extremo de la competencia imperfecta es el monopolio.⁴⁰

La autorregulación implica que toda la producción está a la venta en los mercados y todos los ingresos se derivan de esas ventas. Desde este punto de vista, hay mercados no sólo para los artículos sino también para el trabajo, para la tierra y para el dinero; sin embargo, estos artículos de primera necesidad son ficticios, ya que fueron previamente calculados y deben estar incluidos en los precios de los artículos producidos para la venta.

El sistema de producción capitalista moderno, con alto grado de división del trabajo, requiere de un conjunto de mercados donde se compran y vendan los bienes producidos, por lo que el mercado adquiere el carácter de *institución social* en la que tanto los bienes como los servicios, así como los factores productivos, se intercambian con libertad. Un mercado autorregulador exige precisamente una separación institucional de la sociedad en una esfera económica y una política

³⁹ Polanyi, Karl, *La gran transformación*, op. cit., pp. 107-108.

⁴⁰ Chacholiades, Miltiades, *Economía internacional*, México, Ediciones Galaxia, 1990, p.192.

determinadas: esta dicotomía es la reiteración de que existe el mercado autorregulador. Ninguna sociedad puede existir sin algún tipo de sistema que asegure el orden en la producción y distribución de artículos; por lo regular el orden económico es una función de lo social en el que se halla contenido.

Como se puede apreciar, en términos cibernéticos fundados por Robert Wiener, el mercado es un sistema que se regula automáticamente o de forma homeostática, tal y como lo señala Oskar Lange en su obra *Cibernética y economía*.⁴¹ Aquí debemos de advertir que, como análogo de mecanismo, la *servomecánica* nos es útil para estudiar al mercado como un sistema de autorregulación.⁴² Aunque, como veremos más adelante, un servomecanismo de autorregulación necesita operar como un sistema cerrado, por lo que aparece la duda acerca de si el mercado es capaz o no de generar su propia *entropía*; es decir, si tiende a estabilizarse a una distribución uniforme de su energía.

En suma, las características que tiene el mercado son las siguientes:

- a) el intercambio es voluntario, por lo que vendedores y compradores deben ganar con él;
- b) la demanda se iguala con la oferta, estableciendo un sistema de precios que reflejan el verdadero *valor* de las mercancías;
- c) la moneda representa un medio para facilitar el intercambio y no un fin en sí mismo;
- d) la competencia se da en la medida en la que ingresan otros productos similares, por lo que representa un detonador de la producción;
- e) su mecanismo autorregulador se presenta en términos homeostáticos, es decir, sin la intervención de ningún elemento externo;
- f) en términos de la cibernética, los conceptos de información, mensaje y complementariedad son determinantes en el funcionamiento de los mercados.

⁴¹ Lange, Oskar, *Cibernética y economía*, Varsovia, Editorial Científica del Estado, 1965, pp. 3-4.

⁴² Beer, Stafford, *Cibernética y administración*, Barcelona, CECSA, 1970 (1959), p. 202.

De acuerdo con lo expresado por estos autores, el mercado es un orden o mecanismo autorregulado que determina la asignación y el uso eficiente de los recursos para la producción, por lo que cualquier intervención externa resulta pernicioso. Con ello, pretenden demostrar que se trata de una institución económica separada de lo social y lo político en la que no intervienen juicios de valor; es decir, que por su naturaleza no es un orden justo o injusto en su actuar.

1.2.2 La ley de la oferta y la demanda

La base del funcionamiento del mercado se encuentra en la ley de la oferta y de la demanda, la cual se apoya en dos principios básicos:

1.2.2.1 Principio fundamental de la demanda

El principio fundamental de la demanda expresa que las cantidades demandadas de un bien aumentan en la medida en la que los precios bajan, pero disminuyen si los precios se elevan; es decir, se establece una relación inversa entre precios y cantidades demandadas. Por lo tanto, este principio señala que las cantidades de un producto que los consumidores están dispuestos a comprar varían de manera inversa al precio.⁴³

Los factores determinantes de la demanda los da el *consumidor*, o sea, toda aquella persona que demande bienes o servicios, ya sea con fines de consumo, para la producción o para la inversión. Estos factores son:

1. *Gustos y preferencias del consumidor*. Cada consumidor, al actuar racionalmente, busca la manera de obtener del gasto de su ingreso la máxima satisfacción posible. Esto depende sustancialmente de los gustos e inclinaciones personales, debido a que no hay una valoración igual para todos los individuos respecto de un mismo bien; de ahí que cada quien tenga su escala de valores y su preferencia de los bienes.

2. *Recursos monetarios*. Cada consumidor dispone de un ingreso diferente y además limitado, por más cuantioso que éste pueda ser. La valoración de los bienes depende en gran parte de la cuantía del ingreso, puesto que si se tiene un ingreso muy bajo lo que pueda adquirirse tiene un gran valor para el individuo; en

⁴³ Finley, M. I., *La economía de la antigüedad*, México, FCE, 1989, p. 160

tanto para un consumidor con ingresos más elevados, esos mismos bienes tienen un escaso valor.

3. *Precios de las mercancías sustitutivas.* Los precios de las mercancías sustitutivas también influyen en la importancia o valor de uso (utilidad) que se le atribuye a un bien, si pueden obtenerse otros bienes sustitutos a precios más bajos.

4. *Estructura del gasto del consumidor.* Este factor, denominado también de la *equimarginalidad*, establece que un comprador prudente no gasta su dinero en una mercancía cuando puede obtener más satisfacción gastándolo en otra. Si de todas las mercancías pudieran comprarse fracciones diminutas de una unidad, y si la moneda también pudiera dividirse en fracciones diminutas, el comprador cuidadoso usaría sus recursos monetarios de tal modo que la última fracción diminuta del peso que gastó en una mercancía le daría la misma satisfacción que la fracción del peso gastada en cualquier otra mercancía.

Como se aprecia, la función de la demanda de un bien concreto está representada por la relación entre la cantidad demandada y su precio; en cambio, la función de la oferta recoge la relación entre el precio de ese bien concreto y las cantidades que el empresario desearía ofrecer.

1.2.2.2 Principio fundamental de la oferta

El principio fundamental de la oferta expresa la relación entre los costos y la cantidad ofrecida, los cuales varían en relación directa con los precios posibles, dentro de un cierto lapso considerado y sin que se hayan modificado los demás elementos; por lo tanto, el principio de la oferta establece que las cantidades de un producto que los vendedores están dispuestos a poner en el mercado varían en relación directa con el precio: a más elevado mayores serán las cantidades que los productores estarían dispuestos a vender y viceversa.⁴⁴

Los factores determinantes de la oferta son determinados por el productor y son:

1. *Volumen de producción.* La cantidad de una mercancía que se está dispuesto a ofrecer en un determinado precio está determinada por el costo de

⁴⁴ *Ibid.*, p. 165.

producción. Debido a que no se trata de un concepto que tenga una sola connotación, aun tratándose sólo en términos de economía, han surgido numerosas discusiones con motivo de su definición.

2. *Costo monetario*. El costo monetario representa los desembolsos, en moneda o su equivalente, que son necesarios para producir los artículos destinados a la venta en el mercado.

3. *Costos variables*. Los costos variables son aquellos que varían en la misma proporción y sentido que las cantidades producidas de mercancías dentro de los límites que establece la capacidad de la empresa.

4. *Costos fijos y costos de producción*. Los costos fijos y los de producción son todos aquellos elementos que tienden a permanecer constantes en su cantidad total, en la medida en que la producción aumenta o disminuye dentro de los límites de la capacidad de la empresa.

En resumen, la demanda representa las cantidades de un bien o servicio que los compradores están dispuestos a adquirir según los diferentes precios de mercado, a la vez que establece la intensidad de la necesidad, la utilidad de la mercancía, la capacidad económica del consumidor y la diversidad de bienes sustitutos. Mientras la oferta representa las cantidades de un bien o servicio que los productores están dispuestos a vender en los diferentes precios de mercado, se ve determinada por su capacidad económica, por el valor de uso de los bienes o servicios, por los costos, por el cálculo del beneficio que se piensa obtener, por la competencia y por la posibilidad de venta.

1.2.3 El surgimiento del mercado

Para Polanyi son tres los tipos de mercados que hay y todos difieren en su función económica, en su origen y en su tamaño: los mercados locales, los mercados internos y los mercados externos. Los mercados locales son esencialmente mercados vecinales y dependen de los artículos de la región, que no necesitan de transporte de grandes distancias y por lo general se trata de productos pesados, voluminosos o perecederos. Aunque son importantes para la comunidad, estos artículos nunca fueron el punto de partida para la creación del comercio interno o

nacional, a diferencia de los mercados internos, los locales y los de larga distancia no son esencialmente competitivos por lo que, en consecuencia, no hay mucha presión para crear un comercio territorial o un llamado mercado interno o nacional.

En cambio, el comercio interno es intensamente competitivo; aparte de los cambios complementarios incluye muchos otros en los que se ofrecen artículos similares de diversa procedencia haciéndolos competir unos a otros. De acuerdo con esto, sólo cuando surge el comercio interno o nacional la competencia tiende a ser aceptada como un principio general del comercio.⁴⁵

Según Polanyi, ni el comercio de larga distancia ni el local fueron padres del comercio interno en los tiempos modernos, por lo que no queda más explicación que la de la intervención estatal. En realidad, el comercio interno de Europa occidental se creó gracias a la intervención del Estado y a sus reglamentaciones; la acción deliberada del Estado en los siglos xv y xvi impuso el sistema mercantil fuertemente proteccionista en todas las ciudades y principados, derribando las barreras del mercado local no competitivo en favor del mercado interno o nacional.

En lo que se refiere al comercio exterior, la situación fue distinta ya que la reglamentación sólo operaba para el comercio efectuado entre la ciudad y sus alrededores cercanos. Las especies, el pescado salado o el vino tenían que transportarse a largas distancias, de tal manera que entraban en el dominio del mercader extranjero y sus métodos capitalistas. Por lo que respecta a los productos industriales, su producción para exportar únicamente estaba controlada por las corporaciones de oficios sobre la base capitalista del trabajo asalariado. En una fase posterior los mercados se volvieron predominantes en la organización del comercio exterior.

A partir de los siglos xvi y xvii comenzó la gran transformación de Europa en una economía de mercado. Los descubrimientos de nuevas tierras generaron enormes oportunidades para el comercio interior y exterior poniendo en movimiento un elevado flujo de capital en forma de tesoros de oro y plata provenientes del nuevo mundo y de oriente. Para los primeros mercantilistas la ganancia se creaba en la esfera de la circulación y la riqueza de las naciones se

⁴⁵ Polanyi, Karl, *La gran transformación*, op. cit., pp. 91- 93.

cifraba en el dinero; de ahí que tendieran a atraer la mayor cantidad posible de oro y plata a su país, prohibiendo a su vez toda exportación.

Al contrario, los fisiócratas no aceptaban el supuesto mercantilista de que la riqueza se origina en la industria y el comercio; por ejemplo Quesnay (1694 -1774) sostenía que únicamente la agricultura podía producir un excedente por encima del esfuerzo invertido en la producción. En su famosa Tabla Económica de 1758, Quesnay mostraba la manera como los excedentes de la agricultura fluían por toda la economía en forma de rentas, salarios y compras.⁴⁶

Los fisiócratas⁴⁷ partían del supuesto básico de que la riqueza provenía de la tierra, para ellos sólo la tierra contenía las fuerzas creadoras de la vida derivadas de Dios; por lo tanto, la manufactura sólo podía cambiar la forma de la riqueza derivada de la naturaleza y el comercio su localización y propiedad: la tierra era la única que podía producir un excedente.

De esta manera las ventajas del mercado no podían quedar circunscritas dentro de las economías. En los primeros tiempos del capitalismo, el surgimiento de las naciones, la escasez de capitales y las restricciones en la movilidad de los factores productivos hicieron necesario indagar sobre los beneficios del comercio internacional y establecer la *teoría del librecambio*.

El fundador de la economía clásica, Adam Smith, fue el primero que expuso, en su obra *La riqueza de las naciones* (1776), que los países tenderían a especializarse en la producción de aquellas mercancías para las que tuvieran mejores condiciones naturales; sin embargo, le correspondió a David Ricardo formular, en su libro *Principios de economía política y de tributación* (1817), la teoría de las ventajas comparativas en la que históricamente ha descansado la doctrina del librecambio.

Según este autor, el comercio de un país con respecto a otros debe tomar en cuenta las ventajas absolutas que dan la producción de dos mercancías, junto

⁴⁶Quesnay estaba impresionado por haber descubierto como circulaba la sangre en el cuerpo humano por lo que asemejaba la circulación del dinero y los productos a ese proceso biológico. Cfr. Segal, Luis, *Principios de economía política* (Trad. Luis Ferrel), México, Ediciones del Centro de Estudios para Obreros, 1937, p. 33.

⁴⁷Uno de los más destacados fue Jacques Turgot (1727-1781) que introdujo reformas antifeudales y antimercantilistas en la Francia del antiguo régimen.

con las desventajas absolutas que la producción de esas mismas mercancías le traerán al otro país con el que se pretende comerciar. En este caso, lo conveniente era que los países comerciaran buscando especializarse en los productos en los que tienen más ventaja o menos desventaja comparativa; este principio podría generalizarse para más de dos mercancías y más de dos países: es este esquemático y sencillo ejemplo en el que se basa el librecambio. Por desiguales que sean los países que producen, el comercio internacional beneficia a todos los que participan, bajo el supuesto de que no existe movilidad de los factores productivos; ninguno pierde y todos salen ganando, por lo mismo, la política económica de todos los países debe propiciar la libertad de comercio, y, como consecuencia, la división internacional del trabajo.

La exposición de Ricardo se sustenta en una teoría del valor trabajo; es decir, el costo de producción de un bien está determinado por la cantidad de trabajo que se necesita para producirlo. Las revisiones posteriores a este principio contempla el costo de producción como la suma de las materias primas, de los salarios y del beneficio. Entre estas revisiones destaca el teorema neoclásico del comercio internacional, formulado por los economistas suecos Eli Hecksher y Bertil Ohlin en el que enlaza la teoría de la ventaja comparativa con la dotación de factores; de tal manera que la división internacional del trabajo promueva a que los países con fuerte capital se especialicen en producir aquellos bienes que comparativamente requieren más capital y menos trabajo, para que, los que tienen abundante mano de obra, se consagren a bienes que necesitan más trabajo, pues siempre será más barato.⁴⁸

Gracias a la división internacional del trabajo, la *ley de las ventajas comparativas* permite que los países industrializados y no industrializados se beneficien mutuamente. De esta manera, la corriente neoclásica asevera que el mundo debe convertirse en una *aldea global* en la que el gran mercado de la economía mundial constituye su atributo esencial.

⁴⁸ Case, Karl E. y Ray C. Fair, *Principios de macroeconomía*, México, Prentice, 1997, p. 492.

1.2.4 De la ley de Say a la economía de la oferta

El primero de los tres pilares de la economía neoclásica sostiene la validez de la ley de Say, que asegura que la oferta siempre genera una demanda de magnitud equivalente, tendiendo ambas (oferta y demanda) hacia el nivel del pleno empleo de los recursos productivos. El segundo pilar corresponde a la teoría de los neoclásicos, los cuales parten de que la curva de demanda de trabajo se deriva de la productividad decreciente del factor trabajo; de modo tal que siempre hay un salario real suficientemente bajo para el cual la demanda cubre la oferta. El tercer pilar se refiere al papel indiscutible que el mercado desempeña en la formación de los precios, la determinación de las rentas y la asignación de recursos, como garantía del mejor y equilibrado funcionamiento del sistema.

La ley de Say solía enunciarse de forma sencilla: toda oferta crea su propia demanda cuando varían los precios para equilibrar tanto la demanda como la oferta agregada. Los economistas clásicos admitieron su validez pero no la demostraron, porque supusieron que tanto el ahorro como la inversión dependían del tipo de interés, de modo que con sus oscilaciones pertinentes, pensaron, se lograría su equilibrio. Para Say, la moneda es mercancía intermediaria que facilita todos los intercambios y puede fácilmente reemplazarse por otros medios conocidos por todos los negociantes: pero no es un símbolo ni una medida. Un símbolo representativo no tiene más valor que el del objeto al que representa, y que en este caso no es más que otra mercancía.⁴⁹

En una economía de trueque, la ley de Say sería dable porque todo aquel que ofrece algo está al mismo tiempo demandando otros bienes por un valor equivalente. Sin embargo, en una economía monetaria, donde el dinero se acepta como medio general de pago y puede atesorarse como depósito de valor, la oferta no tiene por qué traducirse automáticamente en demanda; puede haber un lapso de tiempo entre que se produce la venta de un bien y la compra de otro, por lo que no siempre coincide la oferta y la demanda.

Esto significa que puede haber individuos que siendo oferentes se abstengan de gastar el dinero obtenido, sin tener la garantía de que otros gasta

⁴⁹ Say, Jean Baptiste, *Tratado de...*, *op. cit.*, pp. 241- 248.

también en la cantidad justa, por lo que recurren a endeudarse y piden prestado el dinero que otros acumulan. En cuanto la moneda entra en consideración, nada permite afirmar que los agentes económicos demandan simultáneamente cuando se ofertan los bienes.⁵⁰

En una escala macroeconómica, esto significa que el ahorro (la parte de la renta que no se consume) tiene que coincidir con la inversión (la parte de la producción que no se consume), o que el ahorro que algunos llevan a cabo renunciando al consumo se iguala al gasto de inversión que otros están dispuestos a hacer. Al final el ahorro y la inversión se igualan siempre; pero no hay garantía de que para toda producción se consiga la equiparación, y mucho menos que la inversión alcance el grado de ahorro que corresponde al nivel de producción.

Por el contrario, es de esperarse que en el proceso económico la demanda global (el consumo más la inversión) no coincida con la producción, y menos en el caso de la producción de pleno empleo; de modo que ésta tendrá que ajustarse al momento en el que se logra la igualdad de ahorro e inversión.⁵¹

La escuela neoclásica descubrió un sutil mecanismo por el que se demostraba la validez lógica de la ley de Say. En una economía monetaria la respuesta se obtenía suponiendo flexibilidad absoluta de los precios por tanto, de los salarios como un precio más. Si la demanda fuese insuficiente para cubrir la oferta de pleno empleo, los precios descenderían y, gracias a ese descenso, los poseedores de activos líquidos se sentirían cada vez más ricos al tener la posibilidad de comprar más bienes por el mismo dinero; lo que estimularía la demanda. Además, el crecimiento de la demanda generaría la oferta necesaria hasta recuperar la economía y con ella la senda que lleva al pleno empleo.

Para restaurar la ley de Say y garantizar el pleno empleo bastaba que el público poseedor de un saldo neto positivo de activos líquidos elevara su demanda, provocada por la caída de los precios. A pesar de que los hechos

⁵⁰ Montes, Pedro, *El desorden*, op. cit., pp. 44-45.

⁵¹ Vid. Sachs-Larrain, *Macroeconomía en la economía global*, México, Prentice, 1994.

demuestran lo contrario, los neoclásicos siguen confiando en que la economía se comporta según esta ley.

1.2.5 Del keynesianismo al neoliberalismo

Como cultura económica dominante, el keynesianismo buscó la promoción del pleno empleo como objetivo principal de la política económica, la utilización de los medios del Estado como instrumento indispensable en la ejecución de esa política, y la extensión del bienestar general como fruto del desarrollo de las fuerzas productivas.

El keynesianismo prodigó un largo periodo de bonanza económica que proporcionó una gran estabilidad política en el mundo occidental, ya que sustituyó los postulados teóricos neoclásicos y las prácticas políticas en las que el capitalismo había reconocido desde sus orígenes hasta la crisis que desató el crash de la Bolsa de New York. Con su obra *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, y con el desarrollo posterior del capitalismo, Keynes parecía haber superado definitivamente el paradigma teórico de la economía neoclásica por la incapacidad de ésta para explicar y combatir la gran depresión.⁵²

Sin embargo, a partir de la Segunda Guerra Mundial la sustitución paulatina del keynesianismo por el neoliberalismo se debió a que, por la vía del estímulo de la demanda no podía recuperarse la tasa de beneficio del capital y la inflación socavaba el sistema. El capital requería de una elevada tasa de rentabilidad que sustentara un proceso intenso de acumulación y renovación tecnológica, a la vez que permitiera durante un tiempo el avance sostenido del empleo y del consumo.

Frente a la teoría keynesiana de que la demanda determina la producción y ocupación, el neoliberalismo explica que es la falta de flexibilidad del sistema la causa última del desempleo involuntario y masivo. Mientras el desempleo, según Keynes, tenía que ser combatido con políticas expansivas, combinando la política fiscal y la monetaria, la teoría neoclásica proponía como soluciones políticas de oferta, el predominio del mercado, la desregulación del mercado laboral, la reducción de los salarios y el desmantelamiento del Estado de bienestar.

⁵² Montes, Pedro, *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 24.

Sin embargo, la historia económica muestra que las relaciones entre el Estado y el mercado han dado lugar a economías mixtas en las cuales persisten más las combinaciones que las polaridades. El Estado de bienestar tuvo su logro más importante cuando constituyó una fórmula de pacificación social en las democracias liberales, colocando el acento en una política de gasto orientada a estimular la demanda y a lograr el desarrollo incrementando el gasto social.

En efecto, el Estado de bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la historia del capitalismo pues enfrentó una severa crisis y recuperó la estabilidad y el crecimiento económico de muchos países. A este respecto, Dieter Helm afirma que, en sentido estricto, el Estado de bienestar es un concepto esencialmente político y moral que sirvió para que los agentes sociales tuvieran acuerdos y encontraran soluciones cooperativas.⁵³

La política de estímulo a la demanda procuraba potenciar la producción generando una demanda necesaria o ficticia (Keynes sostenía que podía ser conveniente gastar en abrir y cerrar hoyos), mientras que la política de oferta se preocupa por hacer que la producción se lleve a cabo en las mejores condiciones competitivas posibles, sin prestar atención a las necesidades individuales y sociales que la producción debe cubrir; con la creencia de que por esa vía se alcanzará el mayor nivel de actividad, empleo y bienestar.

Las concepciones neoliberales se impusieron de manera rotunda a lo largo de la década de 1980, como resultado del fracaso de los últimos intentos para resolver la crisis por la vía de la política expansiva; lo que significó la llegada al poder de los conservadores Ronald Reagan, en los Estados Unidos, y Margaret Thatcher, en Gran Bretaña, como contraofensiva global, hasta acabar arrastrando al resto de los gobiernos, independientemente de su ideología.

De esta manera, la necesidad de competir en mercados plenamente abiertos es un argumento de todos los gobiernos para forzar las políticas de austeridad que le convienen al capital; al tiempo que la competencia que algunos

⁵³Helm, Dieter. (comp.), *The economist border of the state*, London, Oxford University Press, 1989, p. 27.

países del tercer mundo pueden ocasionar por los bajos salarios que mantienen y la sobreexplotación de sus trabajadores, se convierte en un elemento de presión por parte de los gobiernos de los países industrializados para degradar en ellos los salarios y los derechos de la clase obrera.

El decálogo original de las políticas del Consenso de Washington fue etiquetado como el centro neurálgico del neoliberalismo. Sus recomendaciones se enfocaban a criterios de eficiencia, con la idea de que lo más importante era reordenar los mercados. Sin lugar a dudas el adecuado funcionamiento de los mercados es una condición necesaria, pero ahora ha quedado claro que está lejos de ser suficiente.

Sus sugerencias pueden resumirse de la siguiente forma:

- a) aplicar una disciplina fiscal que incluya el buen funcionamiento de las finanzas públicas;
- b) establecer un orden de importancia en el gasto público, evitando el uso indiscriminado de subsidios y enfocándose más a la educación, la salud y la infraestructura;
- c) efectuar una reforma impositiva para ampliar la base fiscal de contribuyentes;
- d) liberar los mercados financieros para evitar los controles sobre las tasas de interés, evitando subsidios y créditos directos de parte del gobierno;
- e) asegurar un tipo de cambio monetario competitivo para incrementar las exportaciones no tradicionales;
- f) aplicar una política de apertura comercial con todos los países;
- g) fomentar la inversión extranjera directa como fuente de capital y tecnología, y;
- h) aplicar políticas de privatización, de desregulación y de derechos de propiedad.

En lo político y en lo social, el neoliberalismo pretende desalojar al Estado como agente económico, disolver lo colectivo y lo público en nombre de la libertad económica y el individualismo, recortar las prestaciones sociales, degradar los

servicios públicos, desregular el mercado laboral, y desaparecer los derechos históricos de los trabajadores, entre otros.

El neoliberalismo se basa en el modelo económico neoclásico porque se sustenta en los supuestos de un individualismo extremo y una flexibilidad absoluta del sistema, que no toma en cuenta la realidad económica ni la complejidad de las relaciones sociales. Por su parte, la teoría neoclásica combina el pensamiento de la economía clásica (Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Malthus, Jean Baptiste Say) con el formalismo del aparato matemático aportado por el marginalismo (Walras, Mengel, Jevons), al estudiar el funcionamiento de los distintos mercados y el equilibrio económico general.

Cierto, los clásicos abordaron las cuestiones esenciales que explican la teoría económica; tales como el valor, los costes, la producción, los precios y la distribución de la renta, entre otros: la gran tradición clásica, como la denomina John Galbraith⁵⁴. Sin embargo, recibieron nuevos tratamientos y enfoques bajo el impulso de la teoría marginalista, la cual, partiendo del estudio del mercado de bienes y factores, formula una teoría para distribuir la renta y asignar los recursos productivos entre sus usos alternos, hasta articular con el mercado como institución básica, un modelo de equilibrio general que regula y determina las variables fundamentales que todo sistema económico debe responder.

1.2.6 La competencia y el libre mercado

Exaltar las medidas que favorezcan una mayor presencia del mercado aunado a la competencia como mecanismo regulador, perfecto e insustituible de la economía para elevar su eficiencia, es la clave del neoliberalismo; esta nueva corriente se apoya en la teoría clásica y cuenta con un modelo lógico y cerrado donde todas las incógnitas que debe resolver un sistema económico encuentran solución.

La teoría neoclásica construye un modelo de equilibrio general basándose en un consumidor ideal -prototipo de un ser que se mueve buscando la maximización de la utilidad personal- y un empresario individual -que actúa para obtener el máximo beneficio-. Bajo este esquema, la articulación de los mercados

⁵⁴ Vid. Galbraith, John Kenneth, *Historia de la economía*, México, Ariel, 1989.

permite determinar todos los precios relativos, las cantidades de bienes y servicios producidos, los recursos empleados, los precios de los factores de la producción, la distribución personal de la renta y la distribución personal del gasto entre consumo e inversión; pero, además se toma en cuenta que las autoridades monetarias fijan el dinero circulante y vigilan que funcione la teoría cuantitativa - según la cual el nivel de precios depende del dinero en circulación- la sociedad, respetando las decisiones individuales y dejando operar a los mercados con flexibilidad, es capaz de encontrar solución a los problemas de qué, cómo y cuánto producir, al mismo tiempo que se decide cómo distribuir entre los individuos el producto social y la parte de éste que se dedica al consumo y a la acumulación.⁵⁵

Según lo señalado, la sociedad es un grupo de individuos enfrentados unos a otros que buscan mediante conflictos su propio interés, en tanto el mercado encuentra una solución que le permita funcionar y reproducirse al conjunto social, buscando darle satisfacción a todos, siempre y cuando contribuyan al producto social. De aquí se deriva también una conclusión de la teoría neoliberal: el objetivo fundamental de la política económica consiste en propiciar un funcionamiento flexible del mercado, eliminando todos los obstáculos de la libre competencia; sin embargo, semejante modelo no puede ajustarse a la realidad.

1.2.7 El papel del Estado en el mercado de competencia perfecta

La mayoría de los economistas coinciden en que en un mercado de competencia perfecta deben presentarse las siguientes condiciones:

- a) un número ilimitado de unidades de producción y de consumo;
- b) que todas las empresas competidoras produzcan un bien homogéneo;
- c) que haya libre entrada y salida de empresas;
- d) que no intervenga el Estado en la actividad económica;
- e) que los interesados tengan acceso a la información y ésta se encuentre libre de costos;

⁵⁵ Montes, Pedro, *El desorden...*, op. cit., p. 50.

f) que haya una perfecta movilidad de los factores de la producción.⁵⁶

La primera condición para que prive un mercado de competencia perfecta tiene que ver con el número y el tamaño de las unidades de producción y de consumo; por lo tanto, es preciso que las unidades de producción (empresas) y las unidades de consumo sean grandes y numerosas. La capacidad productiva de cada una de las empresas debe constituir una porción significativa en la producción total del sector: esta condición asegura que ninguna empresa afecte o influya en el precio de mercado del producto por acción individual.

Desde este punto de vista, la empresa puede duplicar su producción o reducirla sin que ello afecte el volumen de la producción total, de tal manera que queda prácticamente inafectada por la acción individual de cualquiera de las firmas: la consecuencia lógica es que el precio del producto no puede ser alterado por la voluntad de la empresa, la cual tiene que aceptar el precio del mercado como algo inevitable.

La segunda condición necesaria para tener un régimen de competencia perfecta es que no haya impedimentos de ninguna clase a la actividad económica en general. Esta condición presupone que el gobierno no intervendrá de ninguna forma para afectar las decisiones en cuanto al volumen de producción, el precio del producto o lo que atañe al consumidor.

El principio de no intervención abarca, además de la esfera gubernamental, las instituciones económicas privadas, como asociaciones de productores, sindicatos y otras organizaciones influyentes; esto, descartando la posibilidad de que las organizaciones públicas y privadas influyan colectivamente en las decisiones económicas de las unidades de producción y de consumo. No olvidemos que la producción, distribución y consumo son procesos que se rigen por el libre juego de las fuerzas económicas del mercado.

La tercera condición para un mercado de competencia perfecta presupone la completa libertad de movimiento de los factores de producción, lo mismo que de los artículos producidos. Los factores de la producción se moverán con entera libertad hacia las ocupaciones de mayor remuneración, de la misma manera que

⁵⁶ Gómez Granillo Moisés, *Teoría económica*, México, Argrin Editorial, 1997, p. 58.

los productores tendrán perfecta libertad para moverse de los mercados de precios bajos hacia los mercados de precios mas elevados: igual que los consumidores podrán moverse hacia los mercados de precios más bajos. Esta condición asegura un ajuste inmediato a cualquier cambio que ocurra en las condiciones del mercado.⁵⁷

La cuarta condición para disponer de un mercado de competencia perfecta es la libertad de entrada y de salida de las unidades de producción a los sectores económicos. Esta libertad asegura que si las condiciones económicas en un determinado sector son prósperas, es posible desarrollar una corriente de capital por parte de otros sectores económicos menos prósperos hacia ese determinado sector. Cuando las condiciones son atractivas nuevas empresas pueden entrar a cualquier sector industrial o abandonarlo si se tornan desfavorables.

Por último, un mercado de competencia perfecta supone un exacto conocimiento de las condiciones del mercado. Los productores se enteran rápidamente de cualquier cambio que ocurra en ellas por lo que logran un ajuste inmediato a la nueva situación; de igual modo los consumidores tienen completa y rápida información acerca de los cambios en el precio del mercado. Esta condición supone que ninguna unidad productiva puede sacarle ventaja a las demás o, a lo sumo, cualquier ventaja que una empresa logre sobre las otras será transitoria.⁵⁸

Los consumidores deben también tener un adecuado y oportuno conocimiento sobre las condiciones del mercado a fin de que haya competencia perfecta; de esta forma siempre pagarán el mismo precio más bajo que prevalezca en el mercado para un producto. Si un productor redujera el precio para atraer una mayor cantidad de consumidores, no podría lograr una ventaja permanente ya que todas las empresas procederían de igual forma.

Bajo estas condiciones, las decisiones relativas al nivel de producción de cada empresa, al precio del mercado y a las cantidades que habrán de

⁵⁷Boulding Kennet E., *Análisis económico*, Madrid, Ediciones de la Biblioteca de la Ciencia Económica, 1987, p. 17.

⁵⁸ *Idem.*, p. 24.

consumirse estarán determinadas por el libre juego de las fuerzas del mercado.⁵⁹ En este sentido, la oferta y la demanda vienen a ser los determinantes del precio.

El modelo de competencia perfecta ha recibido críticas de la misma tradición neoclásica, el propio Hayek⁶⁰ ha rechazado los modelos de competencia perfecta en virtud de que se trata de modelos ideales cuyos supuestos no se verifican en la realidad; además, no todas las empresas son tomadoras de precios: es decir, los monopolios tienen capacidad para fijar precios. Por último, el mecanismo rematador de precios que vacía los mercados no se cumple.⁶¹

Sin embargo, el modelo admite la intervención del Estado desde un punto de vista lógico, ya que cuando la competencia se desvía de las condiciones de operación ideales surgen las fallas en el mercado, que sólo podrán corregirse mediante la intervención estatal, aunque las intervenciones gubernamentales también pueden fallar.

1.2.8 El papel del Estado en el mercado de competencia imperfecta

Un segundo tipo de mercado es el que se conoce como competencia imperfecta o monopolística; nombre con el que se revela la existencia de determinados elementos que hacen hasta cierto punto imperfecto al mercado. Por eso, la mejor manera de conocer las características definitivas entre el mercado de competencia perfecta y el de competencia imperfecta o monopolística es analizando las fuentes de la imperfección.

Bajo condiciones de competencia perfecta no hay nada que induzca a un consumidor a preferir el producto de una empresa en detrimento de otros, en virtud de que éste, bajo condiciones de competencia perfecta, es idéntico al producto de los demás competidores. Dadas las condiciones examinadas en el sector precedente, la homogeneidad del producto es la que asegura la imposibilidad de que los consumidores establezcan preferencia por una empresa en particular en detrimento de otras, ya que todas están en igualdad de

⁵⁹ Wonnacott Paul y Wonnacott Ronald, *Economía*, México, Mc.Graw Hill, 1990, p. 60.

⁶⁰ Vid. Gray John, "Hayek on the market economy and the limits of state action", Helm, Dieter (comp.), *The economist border of the state*, London, Oxford University Press, 1989.

⁶¹ Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado...*, op. cit., p. 70.

condiciones. El elemento de competencia imperfecta aparece precisamente cuando, por alguna razón, se rompe esta igualdad de condiciones entre las empresas que compiten en el sector industrial.

En un sector económico, si una empresa induce a los consumidores a preferir su producto en perjuicio del resto de las empresas que integran una industria en particular, eso significa que se está frente a un mercado de competencia imperfecta; o sea donde prevalecen las condiciones descritas para un mercado de competencia perfecta, salvo por la homogeneidad del producto. La característica esencial y distintiva de un mercado de competencia imperfecta o monopolística es precisamente la diferenciación del producto: cada firma de determinada industria elabora un producto que se distingue en algo del de las demás firmas. A veces esta característica es más aparente que real, pero le da cierta distinción.

La importancia del elemento de diferenciación es que incita a los consumidores a preferir el producto de una empresa en particular por razones ajenas a los precios; sin embargo, una de las condiciones de competencia perfecta es que los consumidores no deben tener incentivos para preferir el producto de una empresa en particular, salvo la distinción en los costos.

Las fuentes de diferenciación de una industria que convierten a un mercado de competencia perfecta en uno de competencia imperfecta o monopolística son varias:⁶²

- a) La desigualdad en sus costos de transportación inducen a un consumidor a que compre en los mercados más cercanos;
- b) el consumidor puede ser inducido a preferir el producto de una empresa en particular por la garantía de buena calidad que le da el prestigio de otra casa comercial asociada de reconocida reputación;
- c) las facilidades que brindan los productores determina las diferencias como rapidez en el servicio, buen trato o los términos del crédito, por nombrar sólo algunas.

⁶² Finley, M. I., *La economía de la antigüedad*, México, FCE, 1996, p. 134.

El modelo de competencia imperfecta se basa en el equilibrio homeostático del mercado, pero suponiendo que la información es igualmente imperfecta; por ello, la tradición de la escuela austriaca considera que la competencia es el único mecanismo capaz de corregir las imperfecciones. En este sentido, Schumpeter asevera que la competencia perfecta no sólo es imposible sino inferior, por lo que no tiene derecho a que se le considere como un modelo de eficiencia: los incentivos para innovar provienen de las expectativas de las ganancias, en consecuencia, los precios coordinan el sistema.⁶³

Por otro lado, los precios de los bienes y servicios de la economía son la clave para que haya una especie de coordinación de ésta, de tal manera que la información de esos precios y el conocimiento de las preferencias y recursos individuales permite que se genere una demanda y se ofrezcan bienes y trabajo. El sistema de precios asigna los recursos en forma eficiente, mientras el alza y la baja del importe de los bienes revela los cambios en los grados de escasez y costo de los recursos individuales a fin de eliminar la carencia y sobreproducción.⁶⁴

En el sistema de competencia imperfecta los individuos únicamente quieren optar por sus propias preferencias y por los precios de los bienes y servicios disponibles que necesitan; en cambio, la planeación estatal precisa de conocer todos los costos y los precios. La conclusión entonces, es que el sistema de precios puede operar en condiciones de información imperfecta; en tanto los resultados a los que llegue el mercado pueden no ser perfectos, aunque sí más eficientes que los que se obtendrían en el modelo de competencia perfecta o con las correcciones de las fallas por medio de las intervenciones estatales de manera exclusiva.

Los precios del mercado no necesariamente reflejan con transparencia las actividades de productores y consumidores; de manera convencional se acepta que existen *externalidades* cuando el consumo o la producción de algunas

⁶³ Vid. Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Aguilar/Orbis, 1983.

⁶⁴ Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado...*, *op. cit.*, p. 70.

actividades tienen un efecto indirecto en otras operaciones de consumo y producción que no se reflejan directamente en los precios de mercado: en otras palabras, los efectos sobre otros (sean beneficios o costos) son externos al mercado.⁶⁵

Para Ayala Espino el efecto de las externalidades consiste en crear una brecha entre los costos sociales y privados con los beneficios, lo que podría elevar el valor de la transacción. Como resultado, la producción de mercado en presencia de costos externos excede el punto de eficiencia u optimización, y viceversa para el beneficio externo. Desde su punto de vista, en algunos casos el mercado puede ayudar a resolver estos problemas de ineficiencia, pero cuando se relacionan los derechos de propiedad con las externalidades, sólo debe existir un arreglo negociado entre los agentes involucrados: lo que no garantiza una solución satisfactoria. En estos casos no hay duda de lo necesario que es la intervención estatal por medio de regulaciones que amortigüen los costos sociales externos.⁶⁶

Una implicación importante de las externalidades es el papel del Estado en el desarrollo económico. Éstas ocurren cuando la interdependencia entre los agentes económicos no las regula debido a las transacciones del mercado; a partir de esto se concluye que las externalidades representan un impedimento serio para el crecimiento, sobre todo en las economías atrasadas, cuando son guiadas por las fuerzas del mercado.

Para muchos economistas el mecanismo del mercado puede actuar para corregir la presencia de externalidades e incluso hacerlo bien en los aspectos de la producción, pero no para localizar la inversión, pues para ello se requiere la intervención del Estado. Incluso ha llegado a suponer que una vez creadas las capacidades productivas por la planeación e inducción de las inversiones, los demás aspectos de la producción se resuelven automáticamente; no obstante la experiencia ha revelado que el problema es más complejo que contar sólo con capitales e inversiones.

⁶⁵ Vid. Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosh Editor, 1988, p.229

⁶⁶ Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado...*, op. cit., p. 86.

A pesar de esta conclusión, las externalidades pueden ser una ventaja para los países en vías de desarrollo, como el procesamiento de la información, la capacitación y la adquisición de tecnología.

1.2.9 Los oligopolios y los monopolios

Hay, además, otros dos tipos de mercado que debemos considerar por los desajustes que presentan en el intercambio de la oferta: nos referimos al oligopolio y el monopolio.⁶⁷ Analicemos cada una de sus características.

1.2.9.1 Oligopolios.

Bajo condiciones de competencia perfecta, ninguna empresa -como condición indispensable- tiene poder económico suficiente como para afectar el precio del mercado mediante manipulaciones en el volumen de producción. Cada firma tiene una participación en igualdad de circunstancias, de tal manera que ninguna de ellas puede afectar las condiciones del mercado en beneficio propio; es decir, cada empresa actúa con independencia de las demás.

Estas condiciones se ven significativamente modificadas en el caso de los oligopolios. Un mercado de oligopolios presupone un número reducido de empresas con una capacidad productiva lo suficientemente grande como para afectar la producción total en un sector industrial determinado. Puesto que la capacidad productiva de cada empresa constituye una porción sustancial de la producción total de ese sector industrial, la empresa puede afectar de manera individual el precio del mercado del producto mediante manipulaciones en el volumen de su producción: de esa forma un oligopolista logra aumentar el precio reduciendo la producción, o bien reduce el precio aumentando la producción.⁶⁸

Mientras que en un mercado de competencia perfecta se presupone que cada firma actúa con independencia de las demás, bajo las condiciones del oligopolio las empresas actúan en una relación de interdependencia; es decir, cualquier decisión de una firma que compone el mercado afecta a las otras.

⁶⁷ Por el lado de la demanda esta disfunción del mercado se denomina oligopsonio y monopsonio, respectivamente.

⁶⁸ Finley, M. I., *La economía...*, op. cit., p. 140

Otra condición del oligopolio es la diferenciación del producto. Esta diferencia puede ser real o imaginaria, pero lo cierto es que cada firma busca convencer a los consumidores de que sus productos en efecto, son distintos. Una condición más es que, con todo y que los productos de cada firma tienen algo que los distingue, no obstante deben ser buenos sustitutos: de ahí que la diferenciación no pueda llegar al punto de hacer de los productos cosas completamente distintas.

1.2.9.2 Monopolios

La condición para que haya monopolio es que la producción de un sector industrial debe estar bajo el absoluto control de un solo productor. El concepto de monopolio presupone, además de que haya un único productor para todo un sector industrial, la ausencia de sustitutos perfectos o imperfectos para el producto del monopolista: claramente distinto a cualquier otro en la economía. Los cambios en la producción y en el precio de todos los demás productos en la economía no tienen efecto alguno en las decisiones del monopolista, en cuanto a precio y producción, ya que él está solo en el mercado. Se habla de una situación de monopolio imperfecto cuando, contrariamente a las condiciones anteriores, la política en cuanto a precio y producción del monopolista es muy sensible a la política de precio y producción de otros productos, aunque sean de género distinto.

1.3. VARIACIONES ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO

1.3.1 El Estado y el no-Estado

Con el desarrollo de la clase burguesa la sociedad civil -como esfera de las relaciones económicas que obedecen a leyes naturales superiores a las positivas (según los fisiócratas), o regulada por una racionalidad espontánea (el mercado o la mano invisible de Adam Smith)- pretende desprenderse del yugo del Estado. El poder económico se distingue claramente del poder político y, al final de este proceso, el no-Estado se afirma como superior al Estado: ya sea que se trate de las concepciones de los economistas clásicos, neoclásicos o marxistas.

Desde este punto de vista, el no-Estado sobre el Estado es un concepto que nos permite separar la esfera de lo ideológico o de lo económico de la acción estatal. En el Estado totalitario toda la sociedad, depende del Estado en cuanto a la organización del poder político que reúne entre sí a los poderes ideológico y económico. Como señala Norberto Bobbio, no hay espacio para el no-Estado; por lo tanto, el Estado totalitario es un caso límite, ya que el Estado en su acepción más amplia se ha enfrentado siempre al no-Estado en su doble dimensión de la esfera religiosa y la esfera económica. Incluso, en el modelo ideal aristotélico en el que el ser humano es un animal político, la esfera económica se divide entre el gobierno de la casa y la *crematística*, o sea las relaciones de intercambio, las cuales no pertenecen al Estado.⁶⁹

El mismo Estado hobbesiano, que asume el monopolio del poder ideológico, deja la más amplia libertad económica a sus ciudadanos; por el contrario, el Estado ético de Hegel, que frecuentemente ha sido interpretado como un Estado-todo (momento final del espíritu objetivo) seguido por el espíritu absoluto, que comprende las más altas expresiones de la vida espiritual: el arte, la religión y la filosofía.⁷⁰

Como se puede apreciar, la presencia del no-Estado en una de las dos formas, o en ambas, de hecho ha constituido un límite en la realidad objetiva y en las especulaciones de los escritores políticos para la expansión del Estado. Es importante señalar que en una doctrina de primacía del no-Estado, el Estado se resuelve en la determinación y ejercicio del poder coactivo, el cual presta sus servicios a una potencia superior que es la sociedad civil; aunque sea meramente instrumental e inferior.

1.3.2 El Estado y el mercado bajo el enfoque sistémico

La separación y diferenciación entre Estado y mercado marcan un punto de inflexión histórica en la modernización de la sociedad burguesa. El liberalismo clásico buscó en el siglo XIX acentuar esa separación, que en nuestros días el

⁶⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1999, (Colección Breviarios núm. 487) p. 169.

⁷⁰ *Ídem.*, p. 170.

neoliberalismo reafirma; por el contrario, se discute la mayor centralidad o pertinencia del Estado y específicamente de su intervencionismo, como uno de los ejes del largo proceso de modernización y expansión del sistema capitalista.

Bajo el enfoque de sistemas, el Estado, la economía y la sociedad se relacionan e influyen entre sí pese a que son esferas relativamente autónomas; desde esta perspectiva, las relaciones de estos entes se conciben como un proceso complejo con múltiples determinaciones. La evolución del Estado, su estructura y su funcionamiento no dependen únicamente de una parte de esta relación, sino del grado de articulación y complejidad de los sistemas; además, estas relaciones son interdependientes: o sea que entre estas esferas existe una retroalimentación tal que cualquier cambio en alguna de ellas afecta a las otras.⁷¹

Según Luhmann, un sistema es un conjunto de elementos que mantienen determinadas relaciones entre sí y se encuentran separados por un entorno determinado. Como el sistema no se define en un vacío económico, social y político sino siempre con respecto a determinado entorno, decimos que es autorreferente porque tiene capacidad para establecer relaciones consigo mismo y para diferenciarlas con aquellas que establece en su entorno.⁷² La regulación de los sistemas no es fruto del azar, sino el resultado de sus mecanismos constitutivos: la regulación estabiliza a los sistemas y permite su gobierno por medio de sus instituciones. En los sistemas, las relaciones entre sus elementos pueden condicionarse mutuamente, es decir, una condición genera otra.⁷³

Además, el sistema está constituido por subsistemas que gozan de relativa autonomía; a su vez, están articulados según el tipo de relaciones que se establecen entre ellos. La noción de articulación social del sistema permite establecer los puentes entre Estado-sociedad y política-economía.

A decir de North, los sistemas son dinámicos y su evolución se explica por el funcionamiento de la estructura, que es el componente más estable del sistema y la base de la articulación social de los subsistemas. El grado de articulación se

⁷¹ Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado...*, op. cit., p. 10.

⁷² Luhmann, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós, 1990, (Colección Pensamiento Contemporáneo) p. 44.

⁷³ *Ídem.*, pp. 65-66

refleja en los resultados políticos, económicos y sociales; por ejemplo, en la economía estos resultados se expresan por el comportamiento de variables claves como el ritmo de crecimiento de la producción, la inversión, el ahorro, las modificaciones en los precios relativos, o el dinamismo del comercio exterior, entre otros. En la sociedad los resultados se reflejan en la capacidad de los grupos sociales para adaptarse a los cambios; y en la política, en la capacidad del Estado para intervenir e introducir reformas. Tanto las instituciones, las reglas, las leyes económicas, la tecnología, la población y la ideología desempeñan un papel decisivo en la estructura del sistema.⁷⁴

Desde esta perspectiva sistémica, el Estado puede concebirse como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas que incide en la operación de los subsistemas. Este enfoque fue retomado por Claus Offe para analizar el papel del Estado en el sistema capitalista.

Para él, las sociedades capitalistas pueden estudiarse como sistemas estructurados por tres subsistemas inderpendientes, pero organizados de modo distinto. El primer subsistema es el social, donde los individuos y los grupos se organizan y entablan relaciones sociales tan extraordinariamente complejas que requieren ser reguladas y gobernadas de acuerdo a un conjunto de normas institucionales.

El segundo subsistema comprende la producción de bienes y las relaciones de intercambio de la economía; éste se estructura de clases sociales donde coexisten los propietarios de los medios de producción y aquellos que sólo poseen la fuerza de trabajo. El tercer subsistema es el estatal y se regula por los mecanismos administrativos y de coacción política; su función es la de establecer reglas que ordenen la estructura interna, hacerlas cumplir con su poder coactivo y competir con otros Estados.⁷⁵

El subsistema económico es la organización institucional que contiene las reglas, las leyes y las restricciones con las que se regula la producción y el

⁷⁴ North, Douglass, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad, 1984, p. 26.

⁷⁵ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1990, p. 60.

intercambio mercantil y no mercantil entre los distintos agentes. En este subsistema se relacionan y articulan el mercado y el Estado, lo mismo que la economía privada y pública.

Además, el subsistema económico permite organizar el intercambio en el mercado mediante el mecanismo de los precios y la asignación de los recursos productivos, y la intervención del Estado por medio de regulaciones para coordinar aspectos micro y macroeconómicos en materia de administración de la demanda agregada, de la política fiscal, de las fallas del mercado y de los bienes públicos, entre otros.

1.3.3 El Estado y el mercado bajo el enfoque neoinstitucionalista

El neoinstitucionalismo busca combinar las teorías económicas con las de las instituciones para analizar las interrelaciones sistémicas entre ambas, a la vez que pretende trascender los límites más estrechos de los modelos económicos e institucionales tradicionales.⁷⁶ El enfoque del neoinstitucionalismo económico surge de la llamada escuela institucionalista clásica, la cual se distingue por haber intentado introducir el papel de las instituciones y las leyes económicas, la toma de decisiones, y el comportamiento de los individuos y organizaciones sociales en el análisis económico neoclásico como factores externos al sistema económico; sin embargo que afectaban el desempeño de la economía.⁷⁷

⁷⁶ Es interesante señalar como Coase vuelve a insistir en los puntos de vista que había desarrollado desde 1937 sobre el divorcio establecido entre la teoría neoclásica y el mundo real. Según él, en el marco analítico neoclásico el intercambio tiene lugar en un vacío sin la especificación de sus instituciones; por lo mismo hay consumidores sin humanidad, empresas sin organización e incluso intercambio sin mercados. Coase, R. H., *The firm, the market and the law*, Chicago, The University Chicago Press, 1988, p. 3.

⁷⁷ Ayala Espino señala que los distintos autores de esta corriente desarrollaron enfoques y modelos teóricos sobre los más diversos temas; por ejemplo, el papel de las leyes económicas (Commons, *Legal Foundations of capitalism*, New York, Macmillan, 1924), el significado de la incertidumbre, la información y el comportamiento para la toma de decisiones (Simon, Hebert, *Models of man: social and rational*, New York, Wiley, 1957), problemas de elección de políticas públicas (Buchanan, James and Tullock, *The calculus of consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962), las acciones colectivas (Olson, M., *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965), la economía de los costos de transacción (Williamson, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989) y la especificación de los derechos de propiedad (North, Douglass, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad, 1984).

Según Ayala Espino, el enfoque neoinstitucionalista tiene las siguientes características y ventajas sobre los enfoques tradicionales:

- incorpora las *fricciones* y *conflictos* que ocurren cuando en el mundo real se relacionan la economía y las instituciones, por medio de contratos, regulaciones, leyes que reglamentan el intercambio, derechos de propiedad y costos de transacción;
- relaciona los cambios en los precios relativos y el entorno institucional. Así como sus implicaciones para la toma de decisiones, las elecciones y el desempeño económico;
- subraya la necesidad de un marco conceptual donde coexistan los aspectos económicos, políticos y sociales;
- supone que no todas las categorías y variables pueden volverse operativas e instrumentales; además de que no todas son susceptibles de comprobación empírica o de simulación matemática.⁷⁸

En el cuadro 2 se muestra la evolución del institucionalismo y sus principales autores.

Cuadro 2
Evolución del institucionalismo

Institucionalismo clásico		Nuevo institucionalismo	
Características	Principales pensadores	Características	Principales pensadores
Carece de teoría formal de las instituciones.	Smith y Marx (Economía política clásica.) Veblen (<i>The theory of the leisure class. An economic study of institutions, 1899</i>)	Desarrolla una teoría de las instituciones.	Coase (<i>The nature of the firm, 1937</i>) Buchanan y Tullock (<i>The calculus of consent, 1962</i>)
Sesgo empírico y descriptivo	Weber (<i>Economy and society, 1922</i>) Commons (<i>Legal foundations of capitalism, 1924</i>) Schumpeter (<i>Capitalism, socialism and democracy, 1942</i>) Simon (<i>Models of man: social and rational, 1957</i>)	Unifica economía y política.	D.North (<i>Structure and change in economic history, 1981, Institutions change, 1991</i>) Williamson (<i>The economic institutions of capitalism, 1988</i>). Eggertsson (<i>Economic behavior and institutions, 1991</i>)

Cuadro basado en Ayala Espino, José Luis. *Límites del mercado. Límites del Estado*, México, INAP, 1992, p. 19.

⁷⁸ Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado, op. cit.*, p. 12.

Como se aprecia, a pesar de su origen economicista, el enfoque neoinstitucionalista ha empezado a traspasar los límites restrictivos que se derivan de los supuestos tradicionales neoclásicos como el equilibrio general, la competencia perfecta, la información completa y los individuos maximizadores de su utilidad, entre otros. Tales son los casos, por ejemplo, de los teoremas de Coase relativos a la importancia de las externalidades y los costos de transacción y el teorema de Arrow acerca de la imposibilidad de explicar la actividad gubernamental en términos de preferencias de individuos y grupos, el votante medio en los procesos de elección, las fallas del mercado, los bienes públicos y las externalidades. Los enfoques ortodoxos simplemente han ignorado aspectos imprescindibles para analizar el papel del Estado en el sistema.

De acuerdo con lo anterior, el mercado es un sistema de precios, pero también un conjunto de instituciones sociales que crean las condiciones para que las operaciones de oferta y demanda tengan lugar en términos de una legalidad constituida. Para que los mercados sean eficientes, dice Gunnarsson, necesitan de un bien especificado sistema legal y un gobierno imparcial que haga cumplir las reglas.⁷⁹ Dado que las reglas institucionales del intercambio dan confianza a los agentes que intervienen en el mercado, las prácticas legales salvaguardadas por el Estado son cruciales para que los mercados se desarrollen y sean eficientes.

El intercambio no sólo involucra precios y costos sino también acuerdos contractuales para reglamentar la transferencia de derechos de propiedad; es decir, los mercados permiten intercambios organizados e institucionalizados de acuerdo a un marco legal. Este marco influye en la manera como se trasmite la información sobre precios, calidades, cantidades, compradores y vendedores, lo mismo que cómo se establece el consumo en el mercado: mientras más formal es éste más complejos son sus procesos.

No obstante, la economía tradicional no acepta la importancia de las instituciones del mercado, debido a que lo conciben como un producto de la naturaleza y un medio natural y espontáneo mediante el cual los compradores y

⁷⁹ Gunnarsson, Chister, "What is new and what is institutional in the new institutional economics?", *Scandinavian Economic History Review*, otoño, 1990.

vendedores interactúan. Para esta corriente el mercado siempre ha existido y es independiente de las instituciones sociales.⁸⁰ En cambio, la economía neoclásica supone que el mercado sólo es un sistema de precios relativos para asignar recursos escasos entre fines competitivos.

La economía tradicional no tiene interés en conocer cómo se originó y ha evolucionado el mercado, ni tampoco cuáles son sus límites, sus fortalezas y sus métodos de organización; en cambio, para la perspectiva del mercado como institución, sí es relevante establecer las razones de su crecimiento y explicar los costos de transacción.

Efectivamente, en la economía hay transacciones mercantiles y no mercantiles. Las primeras tienen lugar en los mercados formales y se regulan por los precios y las normas existentes; las segundas se presentan en las relaciones personales informales entre compradores y vendedores por medio de mecanismos como las subastas, las pujas, el clientelismo, los contratos inter-firma o el regateo, entre otras.

Esto quiere decir que en el mercado ocurren operaciones cerradas y abiertas; las cerradas se refieren al intercambio basado en relaciones previamente establecidas entre personas o empresas; las abiertas se dan cuando los oferentes y los demandantes permanecen desconocidos, compiten entre ellos e incluso es posible elegir mercancías, clientes y proveedores con entera libertad.⁸¹

En los mercados se efectúa el intercambio mercantil al menor costo de transacción posible; el monto de esta transacción depende de las reglas del mercado y el entorno institucional en que se desenvuelve. Oliver Williamson señala que los costos de transacción, que según Arrow son los de la administración del sistema económico, deben distinguirse de los de producción: categoría de costos de la que se ha ocupado el análisis neoclásico. Los costos de transacción son el equivalente de la fricción en los sistemas físicos.⁸²

⁸⁰ La tesis básica de Hayek se basa en que la economía de mercado es una condición indispensable para la libertad, de tal manera que el papel del Estado debe circunscribirse a mantener y mejorar las instituciones que sostienen a la economía de mercado.

⁸¹ Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado...*, op. cit. p. 46.

⁸² Williamson, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, FCE, 1989, p. 29.

Para Coase los costos de transacción incluyen los gastos necesarios para obtener información relevante; los relativos a la negociación y la toma de decisiones; y los correspondientes a la vigilancia y el cumplimiento de los contratos. Los costos de transacción varían entre distintas economías y dependen del desarrollo institucional del mercado y de la organización de la empresa. Desde su punto de enfoque, Coase establece que la reducción de los costos de las empresas no se generaliza en el intercambio y tampoco sustituye por completo al mercado mismo, ya que los mecanismos para abatir los costos no pueden difundirse por los rendimientos decrecientes a escala.

Este tipo de rendimientos decrecientes son los que imponen límites al crecimiento y controlan esos mecanismos con los que se abaten los costos; sin embargo, en el caso del mercado, donde no hay problemas de escala y de rendimientos decrecientes, los mecanismos que abaten los costos tampoco se han generalizado.⁸³

Una posible respuesta a esto es plantear mercados muy especializados en los que las relaciones de intercambio no mercantil persisten, debido a los productos y contratos de compra-venta muy específicos en los que los costos para entrar al mercado pueden ser tan altos que los agentes prefieren mantener contactos personales para promover sus transacciones.

Desde este punto de vista el Estado es el subsistema económico que regula la gestión de la demanda agregada, las fallas del mercado en materia de bienes públicos y externalidades, y los derechos de propiedad. Por eso, Gunnarsson reitera que el Estado es la autoridad responsable de diseñar los arreglos institucionales (las leyes y las regulaciones formales) y hacerlos cumplir.⁸⁴

Paradójicamente el Estado debe reforzar las instituciones del mercado para influir en el comportamiento de los agentes. En las esferas donde las señales del

⁸³ G. Stigler ha reconocido la importancia de los efectos del llamado *Teorema de Coase*, según el cual las reglas legales no tendrían ninguna influencia en el uso de los recursos en un mundo donde los costos de transacción fueran cero; pero en el mundo real las reglas y los costos de transacción sí existen e importan. *Vid.* Stigler, George, *The theory of price*, New York, MacMillan Publishing Co., 1987.

⁸⁴ En uno de sus informes (1991) el Banco Mundial reconoce que los mercados o son deficientes o fallan por completo, por lo mismo los gobiernos deben invertir en infraestructura y prestar servicios básicos a la población pobre; aunque no se trata de elegir entre Estado y mercado, sino en que cada uno de ellos tiene una función importante e irremplazable que cumplir.

mercado no son efectivas, es necesario crear instituciones no mercantiles: de esta manera el Estado y el mercado representan una falsa dicotomía.

1.3.4 El Estado comercial cerrado

La dinámica fronteriza de los Estados nacionales la estudió Johan Gottlieb Fichte en su obra el *Estado comercial cerrado*, publicada en 1800.⁸⁵ En ella, el autor alemán proyecta un Estado ideal concebido con todo detalle en sus aspectos económicos y sociopolíticos, además de un Estado autárquico con una economía planificada desde arriba.

La obra corresponde al sistema de la filosofía práctica que Fichte ya había expuesto en sus diversos escritos desde años atrás y en los que destaca que la esencia del yo no es el ser, sino el obrar, la actividad. Esta actividad del yo tiene naturaleza moral y se despliega venciendo resistencias y superando los límites de forma constante e infinita; así, la tesis del Estado racional (yo) que Fichte presenta frente a la antítesis del Estado real (no-yo) significa el intento de conseguir la unidad sintética de un Estado racional-real.

Fichte concluye que los Estados que en realidad deberían constituir un solo Estado se encontraban total o parcialmente dentro de las mismas fronteras naturales y estaban condenados a una guerra mutua; por consiguiente, el Estado comercial debería limitarse dentro de sus fronteras naturales una vez establecidas y luego, en su interior, debería entonces satisfacer las exigencias de los ciudadanos mediante un sistema de producción completo sin que éstos fueran oprimidos por los impuestos.

Fichte conocía de los peligros y riesgos de la industria dependiente del libre comercio con el extranjero, ya que en carne propia sabía que el negocio de su familia de Rammenau quedaría afectado al quedar a merced de los mercados extranjeros; por eso estaba convencido de que las promesas de Adam Smith habían resultado negativas para los económicamente débiles: esto explica en parte el rechazo del libre comercio y el cierre del Estado comercial.⁸⁶

⁸⁵ Fichte, Johan Gottlieb, (trad. Jaime Franco Barrio), *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991.

⁸⁶ Franco Barrio, Jaime, Estudio preliminar, en *Ídem*, pp. XII-XIII.

A juicio de Fichte, el Estado es tutor absoluto de todos los asuntos de la humanidad, por lo que debe hacerla dichosa, rica, sana, virtuosa y eternamente feliz; aunque también indica que a últimas fechas de nuevo se han limitado demasiado los deberes y derechos del Estado. En oposición a ésta opinión Fichte afirma que la misión del Estado es *dar* a cada uno lo suyo, *ponerlo* en su propiedad y después *protegerlo*; bajo esta situación, nadie es completamente libre sino que el individuo pacta derechos y prerrogativas aceptando renunciar a parte de ellos para no perjudicar a los demás: únicamente al Estado le corresponde reunir a un número indeterminado de personas en un *todo cerrado*, en una *totalidad*, para fundamentar la propiedad legal y pactar en nombre de todos los ciudadanos con el resto de la humanidad.⁸⁷

Según el autor, en toda nación hay tres estamentos sociales producto de la división del trabajo: los productores, los artesanos y los comerciantes; entre ellos se intercambian productos y manufacturas excedentes, mediante los pactos que la legislación establecida por el Estado legitima, por lo que el gobierno tiene que velar por que se cumplan. Los funcionarios públicos y los estamentos de profesores y militares sólo existen y se computan en función de los primeros.

Fichte tuvo el mérito de haber señalado, incluso antes que David Ricardo, que la cantidad de trabajo es la medida del valor, por lo que el gobierno debería determinar mediante la ley el doble precio de toda mercancía traída al comercio público. Igualmente refirió la cantidad hacia la calidad al buscar que los bienes no sólo deberían ser calculados por su valor intrínseco, sino también por su carácter *agradable*.

Por lo que toca al comercio con el extranjero, el autor es claro: la influencia de éste debe ser excluida.

y el Estado racional es un *Estado comercial cerrado*, lo mismo que es un reino cerrado de leyes e individuos. Todo hombre viviente es un ciudadano del mismo, o no lo es. Igualmente cada producto de una determinada actividad humana pertenece al ámbito de sus intercambios, o no pertenece, y no existe una tercera posibilidad.⁸⁸

⁸⁷ Fichte, J.G., *El Estado comercial...*, op. cit., pp. 15-18.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 42-43.

Si el Estado tiene necesidad de hacer intercambios con otros Estados puede hacerlos, tal y como lo hace cuando declara la guerra o firma tratados con otras naciones; pero en el Estado racional de ninguna manera puede permitírsele al ciudadano particular comerciar directamente con otro ciudadano del extranjero.

La obra de Fichte fue recibida con comentarios contrastantes, desde los muy positivos hasta acendradas críticas. E. Bloch la consideró como un tipo de *anticapitalismo precapitalista*, Hegel la señaló como un primer anuncio y constitución del Estado totalitario.⁸⁹ Ludwig von Mises ubicó a Fichte en la lista de los fundadores del estatalismo: junto con Hegel, Lorenz Von Stein, Saint Simon, Charles Fourier, Aguste Comte, Thomas Carlyle y Alexander Hamilton.⁹⁰

La idea de una nación como unidad de soberanía que depende de sí misma ha cautivado a los estudiosos del tema, aunque hoy ningún Estado puede aspirar al grado de independencia consagrado por esa teoría. La idea del comercio y del intercambio internacionales sienta las bases para justificar la cooperación en beneficio mutuo. La amenaza de intervenciones militares-territoriales de los Estados nacionales ha sido permanente desde su creación; de manera contraria a estas ideas surgen nuevas orientaciones de intercambio comercial entre los países.

Para salir de las crisis de las guerras, Richard Rosecrance plantea una concepción comercial de las relaciones internacionales a fin de encontrar nuevas formas de cooperación entre los estados. Gracias a los mecanismos del desarrollo tecnológico-industrial y del comercio internacional, las naciones pueden modificar su estatus dentro del concierto mundial al mismo tiempo que consiguen que otros países se beneficien con la expansión del comercio. En la estructura del mundo comercial, la apertura de las barreras aduaneras, la reducción de las tarifas arancelarias, la eficiencia en los medios de transporte y la expansión de los mercados les ofrece nuevos incentivos a muchos países.⁹¹

⁸⁹ Franco Barrio, Jaime, Estudio preliminar, en *El Estado Comercial... Op. cit.*, p. XXII.

⁹⁰ Guerrero Omar, *Gerencia pública en la globalización*, México, (manuscrito), 2001, p. 11.

⁹¹ Rosecrance, Richard, *La expansión del Estado comercial*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 9.

1.3.5 ¿El fin del Estado nación?

En 1995 un *best seller* vaticinaba el fin del Estado nación y, en su lugar el surgimiento de regiones económicas: *El fin del Estado nación*. La tesis de su autor, Kenichi Ohmae, señalaba que los estados nacionales se estaban disolviendo y sus fronteras se estaban borrando debido a que, desde el punto de vista de su economía, no tenían sentido como entes aislados del mapa planetario.⁹² En efecto, la nueva geografía mundial está siendo dominada por estas regiones o ciudades económicas personificadas por el norte de Italia, Baden-Württemberg, Gales, San Diego-Tijuana o Hong Kong, por nombrar algunos.

Estos nuevos entes son económicos, no políticos, y están situados dentro de fronteras nacionales. En algunos de ellos, como Singapur, sus habitantes incluso han renunciado a ciertos rasgos de nacionalidad y ciudadanía para asimilarse a la economía mundial; no obstante debemos advertir que en ese lugar no se aceptan personas con bajos ingresos económicos ni mujeres embarazadas que provengan de otras partes de la zona.

Ohmae asegura que en su calidad de *estados región* han abandonado la soberanía para explotar las cuatro *ies* de la economía mundial: inversión, industria, tecnología de información e individuos consumidores. Asimismo considera que tampoco tienen una base local pues acogen sin límites la inversión extranjera, la propiedad extranjera y los productos extranjeros; es decir, aceptan todo aquello que viniendo del exterior ocupe productivamente a sus habitantes o facilite su calidad de consumidores. En esos lugares debe organizarse una economía de servicio con adecuada infraestructura de comunicaciones y transportes, además de profesionales calificados; también, su población debe ser lo suficientemente amplia que responda a la demanda económica mundial pero adecuadamente pequeña para identificar a sus miembros como consumidores.

Aunque el libro carece de bases científicas para afirmar el fin del Estado nación y su correspondiente administración pública, lo cierto es que invita a la reflexión sobre el tema. Es bien conocida la tesis de Engels, acerca de que el

⁹² Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997.

Estado, así como ha tenido un origen, tendrá un final y terminará cuando vengan al menos las causas que lo han producido. En este sentido es preciso distinguir antes que nada el problema de la terminación del Estado del de su crisis, problema del que se habla tanto en estos últimos años en referencia al tema de la creciente complejidad y a la consecuente ingobernabilidad de las sociedades complejas; lo mismo que al fenómeno del poder difuso, cada vez más difícil de reconducir a la unidad decisional que ha caracterizado al Estado.

Por crisis del Estado los escritores conservadores entienden que el Estado democrático ya no logra hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil, y que han sido provocadas por él mismo; por parte de los escritores socialistas, la crisis del Estado capitalista se debe a que el Estado no logra dominar el poder de los grandes grupos de interés en competencia entre sí. Crisis de un determinado tipo de Estado no quiere decir su fin, prueba de ello es que en la actualidad se habla de un nuevo *contrato social* mediante el cual se debería dar vida a una nueva forma de Estado diferente a los que han existido.

El tema del fin del Estado se encuentra ligado al juicio de valor positivo o negativo que se viene dando de esa máxima concentración de poder con derechos sobre los individuos. Quien da un juicio positivo del Estado, como institución favorable al desarrollo de las facultades humanas, está inducido a no desear el fin del Estado sino el fortalecimiento de las instituciones estatales; quien da un juicio negativo del Estado plantea una condición que se prolonga en la situación salvaje de los pueblos primitivos o del estado de anarquía, según los términos planteados por Hobbes como guerra de todos contra todos.

Dentro de las concepciones negativas es fácil identificar a aquellas que consideran al Estado como un mal necesario de aquellas que lo ven como un mal no necesario. Ninguna de las primeras desembocan en la idea de la terminación del Estado, ya que es mejor el Estado mínimo que el caos; en tanto las segundas plantean el fin del Estado como el nacimiento de una sociedad que puede sobrevivir sin necesidad de un aparato coercitivo en los términos planteados por Engels, Saint Simon o el movimiento anarquista.

1.3.6 Más allá del Estado nación: el Estado regional

La formación de un sistema mundial de estados soberanos, según Omar Guerrero, es un acontecimiento singular que, como asociaciones de dominación en la historia, siguió una trayectoria que parte de la comunidad tribal. A partir de este hecho se desarrolló en forma paralela el imperio universal y la ciudad-Estado, sobre los cimientos mismos del bajo imperio romano. Los países situados en el seno del imperio carolingio transitaron durante mil años por el feudalismo, retrasando el advenimiento del Estado moderno; mientras tanto las regiones que permanecieron fuera de su influencia, como Inglaterra, siguieron la regla directa de desarrollo de la comunidad tribal al Estado.⁹³

“La persistencia del antiguo imperio germánico condicionó la vida estatal de los países ubicados bajo su protección, en tanto la posterior formación de los imperios español y austro-húngaro tuvieron saldos similares. Los profundos conflictos étnicos que actualmente vive España y las antiguas Yugoslavia y Unión Soviética aquí tienen sus orígenes.

“Hace casi un siglo Otto Hintze formuló una teoría en la que narra la creación de un Estado único en Europa como un fenómeno paradójico, contraviniendo la tendencia histórica de las formas de dominación política anteriores.”⁹⁴

Aunque Hintze no trató el fin del Estado, su idea puede interpretarse hoy como la extinción del sistema mundial de estados para dar paso a otras formas de dominación, ya no sólo por la política sino por otros instrumentos de carácter económico y gerencial. El avance de la globalización, la creación de la unión europea y el desprestigio creciente del Estado en los países subdesarrollados, fomentado por los organismos económicos internacionales, son fenómenos que predominan nuestro entorno y nos invitan a profundas reflexiones.

La globalización evoca la etapa pre-estatal en la que los imperios universales tenían el dominio de una gran extensión territorial, con conglomerados humanos bajo su control de diferentes razas, religiones y economías, y que no reconocían como iguales a cualquier otra organización política territorial. Bajo el

⁹³ Guerrero, Omar, *Gerencia pública en la... Op. cit.*, p. 2.

⁹⁴ *Ídem.*, p.1.

liderazgo de la economía mundial la globalización pretende uniformar al planeta por medio de una vinculación económica en la que únicamente hay productores y consumidores.

Para Anthony Giddens la globalización se aleja del Estado-nación porque algunos de los poderes que las naciones poseían, incluidos los subyacentes a la gestión económica keynesiana, se han debilitado. La globalización presiona hacia abajo creando nuevas demandas y nuevas posibilidades de regenerar identidades locales; Escocia, Quebec o Cataluña son ejemplos de regiones que buscan separarse de un ente nacional mayor. La globalización también presiona lateralmente creando regiones económicas y culturales que a veces traspasan las fronteras nacionales, como es el caso de la unión europea. La soberanía se ha convertido en un asunto de relativa importancia y las fronteras se están volviendo más borrosas.⁹⁵

A este respecto, Omar Guerrero recuerda que los estados nacionales culminaron su formación cuando consolidaron fronteras claras entre sí, en contraste con los límites imprecisos que le precedieron. Las fronteras son líneas precisas que señalan el territorio de un país, de modo que cualquier violación que sufran se considera un ataque a su integridad. Hoy en día esas fronteras se están convirtiendo en límites, debido a la integración en agrupaciones transnacionales.⁹⁶

Como se puede deducir, hay un nivel de análisis infranacional capaz de generar respuestas alternativas a los modelos macroeconómicos tradicionales, cuyas reacciones se ven agudizadas en nuestros días por la política regional y los aires descentralizadores y reindustrializadores. El *Estado regional* aparece como una contraposición del Estado nación, en la medida en que los pueblos son organizados y regidos por estados que detentan autoridad sobre territorios definidos por su cultura, su religión, su raza y sus intereses económicos, políticos y demás; de esta manera la tendencia mundial de *globalización* está generando que el Estado se institucionalice mediante formas abiertas, amplias y plurales a través de sus regiones.

⁹⁵ Giddens, Anthony. *La tercera vía*. México, Taurus, 2000., p. 44.

⁹⁶ Guerrero, Omar. *Gerencia pública en... Op. cit.*, p. 6.

Como hemos descrito en líneas anteriores, el Estado-nación se perpetúa en la medida en que institucionaliza sus intereses de forma cerrada y en torno a la unicidad nacional; sin embargo, una vez que el Estado se abre al mercado mundial, pasa a ser supranacional puesto que emergen nuevas instituciones políticas para responder a los intereses ampliados y darle vida al Estado: ahora convertido en *regional*. Ante una mayor interdependencia global el Estado tradicional necesita ampliar sus facultades y jurisdicciones que en todo caso significan la fusión de intereses nacionales mediante el *Estado regional*: la nueva figura política, jurídica y económica que podemos apreciar en estos comienzos del siglo XXI.

4.1 CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTADO Y EL MERCADO

Desde la perspectiva sistémica, podemos analizar al Estado como un grupo heterogéneo de funciones variadas y de instituciones económicas y políticas que inciden diferencialmente en el funcionamiento y operación de los distintos sistemas.⁹⁷ El análisis sistémico del Estado se preocupa por estudiar las relaciones de éste con los sistemas económico, político y social como procesos que interactúan mutuamente. Se dice que las relaciones son sistémicas porque los sistemas mantienen determinadas relaciones entre sí y, al mismo tiempo, tienen cierta autonomía y se encuentran separados de un entorno determinado.

A este respecto, Niklas Luhmann sostiene que en los últimos años los sistemas se han vuelto más complejos y se ha acentuado su diferenciación funcional. En efecto, los sistemas económico, político y social tienden a desarrollar cada vez más funciones, información y conocimientos especializados creando estructuras organizacionales separadas con sus propias reglas y normas de

⁹⁷ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del bienestar*, Madrid, Alianza Universitaria, 1990, p. 17.

operación; sin embargo, la interdependencia entre los sistemas también es mayor.⁹⁸

Vale la pena advertir que entre los distintos sistemas se establecen relaciones estratégicas, en el sentido de que las decisiones de un sistema pueden afectar a otros más allá de aquél sistema en el que originalmente se tomó la decisión o la acción. Esto tiene particular importancia en el caso de las elecciones públicas y las acciones colectivas.

El Estado es una organización cuyo papel es crucial para diseñar, crear y mantener las instituciones públicas y privadas que fijan las reglas del juego para el intercambio. Dado que las instituciones son importantes para el desarrollo de los sistemas económico, político y social, no es extraño que las teorías recientes del Estado concedan mayor importancia al papel de las instituciones como factores que influyen en el comportamiento, las acciones y las elecciones de los individuos y agentes económicos. Desde el punto de vista del neoinstitucionalismo económico destacan dos ideas clave: la primera, que los mercados y los estados son organizaciones institucionales que pueden operar según las reglas y normas particulares a fin de alcanzar resultados económicos, políticos y sociales muy diferentes; y la segunda, que la conducta y la elección de los agentes económicos reciben la influencia de distintos conjuntos de instituciones.⁹⁹

En la actualidad muchos economistas estudian al Estado desde la perspectiva de la economía política y del neoinstitucionalismo.¹⁰⁰ La economía neoclásica asume que los individuos eligen las reglas que mejor le convienen a sus intereses maximizadores, olvidando el problema de las elecciones colectivas o sociales. En virtud de que los individuos tienen diversas preferencias, llegar a un acuerdo social es un proceso complejo y contradictorio que incluso podría

⁹⁸ Luhmann, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Ediciones Paidós, 1990, p. 46.

⁹⁹ Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 42-43.

¹⁰⁰ Entre estos economistas se encuentran North, D., *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad, 1984; "Institutions and transactions cost theory of exchange", en J. Alt y K. A. Shepsle, *Perspectives on positive political economy*, Cambridge University Press, 1990; Olson, M., *The logic of collective action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1965; y Bates, R. H., *Toward a political economy of development. A rational choice perspective*, Los Angeles, University of California Press, 1988.

desembocar en la anarquía y la destrucción de incentivos para producir, invertir o innovar.

Por el contrario, los analistas que se interesan en el estudio de las instituciones, las organizaciones y las políticas públicas, enfocan su atención a la manera de como las reglas organizan el intercambio y guían las elecciones maximizadoras de los individuos, en situaciones determinadas por restricciones económicas, institucionales y políticas. En suma, estos enfoques reconocen que las instituciones, las organizaciones y las políticas públicas tienen efectos diferentes sobre el comportamiento de los agentes económicos, a diferencia de los modelos basados en la elección racional.¹⁰¹

La economía neoclásica ha colocado al *homo economicus* como un ser egoísta, racional y maximizador que no necesita otra cosa para alcanzar su bienestar más que darle rienda suelta a sus instintos. Aunque el Estado o cualquier otra institución son innecesarias, asumir esta conducta como única significa descartar otras dimensiones del comportamiento humano.¹⁰²

La existencia del Estado y sus funciones en la economía son aspectos que pueden estudiarse a la luz de las relaciones que se entablan entre las elecciones individuales y las colectivas que ocurren al mismo tiempo en los sectores privado y público de la economía; sin embargo, éstas últimas entrañan acciones colectivas y pueden ilustrar algunos de los problemas sobre el origen y las funciones del Estado.

A decir de Ayala Espino, explicar una acción colectiva es demostrar por qué los individuos cooperan y cuáles son las motivaciones individuales para esa cooperación. Es un hecho que los resultados de las acciones de unos individuos dependen de las acciones de otros; por lo mismo, las acciones y elecciones particulares están guiadas por la maximización de beneficios, lo que genera una

¹⁰¹ Ayala Espino, José Luis, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, pp. 43-44.

¹⁰² De acuerdo con Holmes, los economistas neoclásicos contemporáneos han reducido la complejidad de la conducta a un modelo racionalista que condena al individuo a la mera condición de animal económico: ésta es una teoría, no una descripción. Esta simplificación deliberada nos permite construir modelos matemáticos del comportamiento humano, sin llegar a predicciones verificables ya que no describe la conducta real de los humanos. Holmes, S., *Passions and constraint. On the theory of liberal democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995, pp. 4- 45.

estrategia en la que cada individuo toma en consideración las de otros, permitiendo una interdependencia de las conjeturas personales de los individuos.

En este sentido, las acciones de los individuos, guiadas exclusivamente por sus intereses egoístas y cálculos racionales maximizadores, conducen a una trayectoria de colisión de intereses o a la generación de un juego no cooperativo e incluso a la anarquía. La estrategia maximizadora es racional para el individuo pero no para el grupo social; para evitar que ello ocurra es necesario que las elecciones de los individuos estén coordinadas mediante la adopción de instituciones, reglas, convenciones y normas que restringen la conducta egoísta y crean incentivos para generar un ambiente cooperativo y de certidumbre que resulte beneficioso para todos.¹⁰³

Las interpretaciones de esta tensión, señala Ayala Espino, son materia de un debate teórico e ideológico; sobre todo cuando se comparan y evalúan la eficiencia económica y social. La economía neoclásica sostiene que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos y que el Estado es un mecanismo inferior y contraproducente. Por su parte, la literatura neoclásica admite la coexistencia del mercado y del Estado como mecanismo de asignación de recursos; en ambos casos los individuos son maximizadores.

La microeconomía, por su parte, se preocupa del comportamiento individual de los agentes acerca de sus capacidades para producir, consumir, votar, pagar impuestos y demandar bienes y servicios públicos, entre otras; por lo mismo sus objetivos, incentivos y restricciones desempeñan un papel importante en las elecciones racionales de los individuos. Mientras los consumidores y los votantes tratan de maximizar sus funciones de utilidad, las empresas quieren maximizar sus ganancias y los burócratas y políticos buscan maximizar sus presupuestos.

El modelo de elección colectiva no sostiene que los individuos actúan de acuerdo con la descripción de un modelo abstracto; por el contrario, postula que los individuos se comportan como si fueran maximizadores, pero sujetos a

¹⁰³ El ejemplo clásico para ilustrar la contradicción entre intereses individuales y sociales es el *dilema del prisionero*. Hay un ejemplo detallado en Schotter, A., *Free markets economics. A critical appraisal*, E.U.A., St. Martin's Press, 1985, citado por Ayala Espino, José Luis, *Mercado, elección pública...*, *op. cit.*, pp. 45-46.

restricciones que afectan la conducta económica. El argumento es que la competencia y la motivación de maximizar las ganancias también conducirá a la maximización del bienestar social, al mismo tiempo que los individuos actúan en favor de sus intereses egoístas.

Como consecuencia, no hay necesidad de que intervenga el Estado ya que la economía de mercado por sí sola alcanza los mejores resultados posibles para los individuos y la sociedad en su conjunto. En suma, la teoría liberal postula que el Estado no debería intervenir en la economía porque la acción del libre mercado es eficiente.

En una economía competitiva las fuerzas del mercado conducen a la economía a una posición de equilibrio paretiano¹⁰⁴, partiendo de ello es imposible hacer un cambio sin que empeore el bienestar de un individuo. Uno de los argumentos neoliberales más sólidos para oponerse a la intervención del Estado argumenta que es posible mejorar la situación de una persona o un grupo de ellas, pero no sin empeorar la situación de otras. La conclusión más importante que se desprende de estos supuestos es que la coordinación económica entre individuos y mercados se logra sin necesidad de arreglos institucionales, derechos de propiedad o contratos. La asignación eficiente de recursos se obtiene en el mercado sin necesidad de ningún tipo de intervención externa como puede ser la planificación, las políticas públicas, las regulaciones o las prohibiciones.

En la actualidad, pocos sostienen una tesis tan sencilla como la anterior; aunque persiste la idea de que la intervención del Estado es un mal necesario y que cuando sea inevitable deberá ser mínima y reducida al ámbito de las medidas indirectas y de las regulaciones.

De lo expuesto se deduce que el Estado tiene un papel decisivo para inducir a los individuos a participar en acciones colectivas, obligándolos

¹⁰⁴ V. Pareto (1848-1923) fue un economista italiano que hizo importantes contribuciones al análisis positivo de la economía y sentó las bases modernas de la economía del bienestar. Su concepto de óptimo se sigue aplicando ampliamente en la elecciones públicas, la evaluación de proyectos de inversión del gobierno y, en general, en las políticas públicas. Para que se verifique el óptimo de Pareto deben cumplirse por lo menos tres condiciones: a) una tasa marginal de sustitución con la que el consumidor puede intercambiar un bien por otro sin que mejore o empeore; b) una tasa con la que un factor puede ser sustituido por otro manteniendo los niveles de producción; y c) una tasa con la que la economía en su conjunto debe sacrificar la producción de algún bien para incrementar la producción de otro.

coercitivamente a que cumplan las reglas indispensables para el juego cooperativo: lo que propicia las acciones colectivas que permite obtener los frutos del intercambio, la división del trabajo y la cooperación.

La misión del Estado se vincula con aquellos aspectos que le permiten a la sociedad conservarse y desarrollarse; se trata de una organización con capacidades potenciadas para que la vida pública sea estable y fructífera. Por ello, el Estado se adecua constantemente a los procesos del poder, al desarrollo de la sociedad, a los cambios en la economía, a su relación con políticas del exterior y a la acción de las organizaciones políticas ciudadanas.

Las teorías hasta ahora conocidas sobre el significado de la intervención del Estado en la economía no ofrecen respuestas plenamente satisfactorias. Por lo mismo el Estado contemporáneo presenta una red amplia e intrincada de instituciones y organizaciones con funciones amplias y variadas, las cuales en muchos casos se extienden más allá de las fronteras nacionales.

Por otro lado, el éxito del desempeño económico no radica tan sólo en las transacciones económicas que se presentan en los mercados y en el sector privado, sino también en los bienes y servicios, en las leyes y normas, en la educación, en la infraestructura y en el bienestar social que el Estado proporciona; por lo tanto, el mercado no es el único mecanismo de asignación de recursos en una economía.

El Estado y el mercado coexisten como mecanismos de asignación y distribución de los recursos que dispone la sociedad. Estos recursos pueden estar destinados a diferentes usos, generalmente competitivos y distribuidos con frecuencia de forma desigual, entre individuos y grupos sociales. En el mercado, los recursos se asignan como resultado de múltiples decisiones de sus propietarios; el Estado también participa de esa asignación y distribución no sólo de los que son propiedad pública, sino también de los de propiedad privada.

Estado y mercado coexisten en una tensión permanente pero complementaria; los resultados de cada uno de ellos difícilmente coinciden, aunque ambos conducen a la realización del bienestar social.

Capítulo II

CATALAXIA Y GERENCIA CATALÁCTICA

En este capítulo abordaremos los antecedentes de un movimiento que surge de la economía neoclásica, y que pretende anidarse en la ciencia de la administración pública, conocido con el nombre de Nueva Gerencia Pública (*New public management*). Por tratarse de un concepto planteado fuera de la disciplina objeto de nuestro estudio, primero trataremos de conocer las principales teorías que dieron origen a este nuevo modelo gerencial y que en la actualidad se encuentra aplicado en la mayoría de los países del orbe, con diferentes matices e intensidades.

Los antecedentes de este movimiento gerencial los encontramos en las teorías neoclásicas que tratan de equiparar el estudio de la política de forma similar al de la economía; por ejemplo, la teoría de la elección pública (*public choice*) plantea un puente entre la economía y la política al señalar puntos de convergencia y desarrollar una metodología para estudiar los fenómenos sociales con los enfoques de mercado y Estado. En tanto que en el primero se intercambian bienes y servicios, en tanto que en el Estado se intercambian demandas.

Según esta visión, la sociedad se organiza por relaciones de poder (política) o de intercambio económico (mercado); sea como sea, son las elecciones individuales racionales las que afectan a la colectividad. Dado que todos los individuos somos iguales para maximizar nuestras utilidades, tanto en la política como en el mercado, el interés personal para buscarlas acarrea en consecuencia beneficios de interés global.

El sistema de intercambios mercantiles lo definieron los pensadores neoclásicos como *cataláctica* o *catalaxis*, término que permite de manera medular un adecuado y libre proceso de información de precios, tanto del mercado como de las empresas que tienen por objetivo coordinar el cálculo de las ganancias y las pérdidas.

Tal es la razón por la que titulamos este capítulo como Gerencia cataláctica:¹⁰⁵ para enfatizar que los gobiernos y sus administraciones públicas han sido objeto de un proceso de *endoprivatización* en el que se importan conceptos de la economía neoclásica y de la nueva gerencia pública, para atender los servicios públicos y las demandas sociales como si se tratase de clientes en vez de ciudadanos.¹⁰⁶

2.1 POLÍTICA Y ECONOMÍA: DOS ENFOQUES PUROS

A decir de Omar Guerrero, los enfoques puros en las ciencias sociales se esfuerzan por alcanzar esquemas validados únicamente desde dentro de sus propias reglas disciplinarias, tal y como lo desarrolló el vienés Hans Kelsen en *La*

¹⁰⁵ El término *gerencia cataláctica* lo propuso Omar Guerrero en *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*. México, (manuscrito), 2002.

¹⁰⁶ El nuevo modelo gerencial es el resultado de un fenómeno constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos: la primera entraña la *exoprivatización* del Estado, que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. Esta fue la etapa primigenia del neoliberalismo, basada en la eficiencia del mercado que puede ofrecérsese a la economía capitalista en su conjunto; la segunda etapa consiste en la *endoprivatización* que transfiere de la administración privada a la administración pública un conjunto de principios y técnicas para hacerla más eficiente y productiva. Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 290.

teoría pura del derecho. Efectivamente, para Kelsen la teoría jurídica pura es la teoría del derecho positivo, cuya única finalidad es asegurar el conocimiento preciso del derecho, excluyendo todos aquellos conocimientos que ha tomado prestados de otras disciplinas.¹⁰⁷

Al igual que el derecho, la política, asegura Omar Guerrero, también tiene sus núcleos puros como objetos de estudio que le son propios; por ejemplo, en *El concepto de lo político* de Karl Schmitt, lo político se convierte en un concepto más libre y amplio cuando se le separa de la categoría política; en realidad es tan ilimitado que se encuentra por encima de cualquier organización, incluyendo al Estado mismo. Lo político se refiere a la relación amigo-enemigo, (acotada por el grado de asociación o disociación), que puede llegar hasta la destrucción o muerte del otro; la conflictualidad de la relación, por su parte, explica la naturaleza misma de la vida política hasta llegar incluso a la polaridad amigo-enemigo.¹⁰⁸

El énfasis de lo político sobre la política se debe a que el liberalismo que prohijó la economía clásica y neoclásica relegó a esta última categoría volviéndola inútil para entender la vida asociada. Gracias a esto, Schmitt desarrolló una teoría pura de la política, como un ámbito soberano y autónomo, para rescatarla de la economía, cuyo espacio es la esfera individual y privada y no lo público o las ideas políticas. Lo político representa el campo principal entre las diversas esferas de la vida humana, pues es aquí donde se presenta la garantía de la vida y defensa de los seres humanos que viven de manera asociada.¹⁰⁹

Al igual que los politólogos, Omar Guerrero afirma que los administrativistas se han deslindado de los asuntos económicos. Su afirmación la apoya en el trabajo de C. J. B. Bonnín, el cual se refirió a los cameralistas como economistas que estudiaron las prácticas de gobierno y la administración a mediados del siglo XVIII. Para Bonnín, los estudios de la administración pública fueron tratados por estos economistas como un manejo de temas aislados que no formaban parte de la economía social; por lo tanto, el término *economía política* resultaba equívoco porque no se trataba del establecimiento político de las naciones, sino de la

¹⁰⁷ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo...* Op. cit., p. 4.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 6.

aplicación de las facultades humanas al trabajo para producir o apropiarse de las cosas.¹¹⁰

En esta concepción de las ciencias, la economía también ha constituido un modelo de pureza: desde hace dos centurias proclamó la legalidad intrínseca de los procesos económicos, desprovista de toda intervención del Estado y de la erradicación del mercantilismo, hasta culminar con la condena del Estado de bienestar. La teoría económica pura validó su virginidad cuando apartó de su seno a la política; en este sentido, Omar Guerrero asevera que la teoría pura de la economía debe acreditarse a Jean Baptiste Say, para quien la política y la economía han estado confundidas: pese a que la primera trata de la organización de las sociedades en tanto la segunda versa del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas.¹¹¹

Efectivamente, en 1841 Say destacó que las riquezas son esencialmente independientes de la organización política dado que el Estado puede ser próspero bajo cualquier forma de gobierno, con la condición de que esté bien administrado.¹¹² Esto explica por qué hay monarquías boyantes y repúblicas arruinadas: la libertad política puede ser favorable al desarrollo de la riqueza, pero sólo de manera indirecta; por consiguiente, habrá que distinguir la importancia de los principios del buen gobierno y las bases del incremento de las riquezas.¹¹³

La pureza de la política y la de la economía son mutuamente excluyentes: ¿es posible un gobierno sin economía, del mismo modo que un gobierno sin política? La respuesta es no en ambos casos; por lo tanto, debe buscarse un punto de convergencia y conciliación entre la política y la economía como energías sustanciales del gobierno.

En virtud de que la política trata del Estado y por extensión del gobierno, y como éste entraña el establecimiento de un orden con miras al bien común que esté por encima de las presiones en favor de los intereses particulares, construir

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 6. El autor se refiere a la obra de Bonnin, C. J. B. *Abrégé des principes d'Administration*, París, Amable Costes, Libraire- Editeur, 1829, p. xix, 236 y 344.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 7.

¹¹² *Ibid.*, p. 8.

¹¹³ Say, Jean Baptiste, *Tratado de economía política*, México, FCE, 2001, p. 9.

este orden equitativo es el objeto del arte del gobierno y precisamente consiste en el manejo de la economía.

2.2 LA ECONOMÍA CLÁSICA Y LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA

El enfoque clásico de la economía estuvo dominado por los problemas de la acumulación del capital, el crecimiento de la población y los rendimientos decrecientes en la agricultura. Si bien, el interés de los teóricos clásicos, tales como: Adam Smith, James Mill, David Ricardo y John Stuart Mill, era profundo por el estudio de la economía de la distribución y del valor de intercambio, su preocupación estuvo dominada por el crecimiento económico y la macrodistribución.¹¹⁴ Sobre este tema René Villarreal asevera que el mundo de la teoría clásica es un mundo perfecto; la teoría económica de libre mercado postula que el sistema económico tiende a un equilibrio natural con ocupación plena, el cual es guiado por la mano invisible de un individualismo utilitarista y egoísta pero socialmente benefactor.¹¹⁵

El gran texto fundacional de la economía clásica, *La causa y origen de la riqueza de las naciones*, escrito en 1776 por Adam Smith, lo expresa claramente al señalar que en un sistema económico de *laissez faire, laissez passer* el individuo logra sus propios beneficios; sólo que en éste, como en muchos otros casos, es conducido por una mano invisible que promueve un fin que no estaba en sus intenciones, pues al perseguir su propio interés, fomenta el de la sociedad de una manera más efectiva que si entrara en su designio.¹¹⁶

Los desequilibrios son transitorios ya que en el largo plazo las libres fuerzas del mercado, por medio del eficiente mecanismo de precios, hacen que la oferta y la demanda regrese a su posición de equilibrio tanto en el mercado de bienes y servicios como en el monetario y en el de trabajo. Desde este punto de vista el

¹¹⁴ Winch, Donald, "La aparición de la economía como ciencia, 1750-1870", capítulo 9, en Cipolla, Carlo M. (ed.) *La revolución industrial*, España, Ariel, 1979, p. 574.

¹¹⁵ Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Ediciones Océano, 1983, p. 51.

¹¹⁶ Smith, Adam, *La causa y origen de la riqueza de las naciones*, Madrid, Aguilar, 1961 (1776), p. 395.

mercado opera como un mecanismo autorregulador del proceso económico, y autocorrector de los eventuales desajustes del capitalismo; por lo mismo, el sistema de precios es para los clásicos el mecanismo de ajuste automático para cualquier eventual desequilibrio. El desempleo, por ejemplo, que es un desequilibrio en el mercado de trabajo se elimina mediante la flexibilidad de los salarios; o dicho de otra manera, mediante el precio del trabajo.

Por otra parte, gracias al principio que estableció Jean Baptiste Say -donde señala que el precio de la demanda global en su conjunto (la suma de salarios, rentas y utilidades) es igual al valor de la producción total y por lo tanto es suficiente para comprar toda la oferta- se deriva la creencia de que el proceso productivo por sí mismo da la oportunidad de que todas las personas y recursos sean plenamente utilizados.¹¹⁷

En consecuencia, la teoría clásica se reduce a dos proposiciones básicas: que hay una perfecta flexibilidad de precios y salarios, los cuales responden con rapidez a cualquier exceso o deficiencia de demanda u oferta en sus respectivos mercados; y que lo único que se requiere para lograr equilibrio con pleno empleo es dejar que el libre juego de las fuerzas del mercado opere mediante el mecanismo de ajuste automático del sistema de precios.

Bajo estos dos supuestos, en la teoría clásica no tiene cabida ninguno de los dos problemas que se presentaron en la Gran Depresión y que el propio Keynes nos menciona como el desempleo involuntario y la insuficiencia en la demanda efectiva.¹¹⁸ De esta manera, el mundo de la teoría clásica se comporta como si fuera un mundo perfecto en el que la economía de mercado es una economía de equilibrio natural y de ocupación plena; es decir, autorregulada.

Vale la pena mencionar que el liberalismo es una doctrina de antiguo cuño que abarca un amplio temario social, político y económico. La gama de las ideas liberales incluye a pensadores tan diferentes en sus antecedentes y motivaciones como Locke, Montesquieu, Adam Smith, Tocqueville, Mill, Dewey y Keynes; en la actualidad destacan Hayek y Rawls. El liberalismo, en su forma histórica clásica,

¹¹⁷ Say, Jean Baptiste, *Tratado de economía...*, op. cit., pp. 121-129.

¹¹⁸ Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1943 (1936), pp. 17-31.

es un cuerpo de teorías que aboga por un Estado constitucional y al mismo tiempo por una elevada proporción de libertad individual; por su parte la doctrina liberal clásica, según Merquior, consta de tres elementos: a) la teoría de los derechos humanos; b) el constitucionalismo; y c) la economía clásica.¹¹⁹

Esta última, comenzó a observar los acontecimientos con la Ilustración y fue desarrollándose gracias a una serie de autores de convicciones liberales como los fisiócratas, encabezados por Cantillon (1755), Quesnay (1756) y Turgot (1766); y el propio Adam Smith (1776), los cuales planteaban el camino de la pobreza a la prosperidad como fundamento de la libertad.¹²⁰

La Gran Depresión de 1930 evidenció los límites de la teoría clásica cuando generó desempleo masivo en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos; la desocupación no era voluntaria ni transitoria, por lo que el mundo clásico del equilibrio natural y del sistema de libre mercado, como mecanismo para el ajuste automático y equitativo, fue desechado.

Keynes puso al descubierto que el capitalismo de libre mercado no garantizaba el equilibrio de pleno empleo y podrían presentarse desequilibrios en los tres mercados conocidos: en el de bienes y servicios, donde el ahorro no gobierna a la inversión ni la oferta crea su propia demanda; en el monetario, donde el aumento de la oferta monetaria puede no reducir la tasa de interés y sucede cuando aparece la trampa de liquidez; y en el de trabajo, donde los trabajadores no aceptan reducciones en sus salarios nominales: o sea, los salarios no son flexibles a la baja.¹²¹

Sin embargo, para Keynes la variable fundamental que explica la crisis del capitalismo tiene que ver con las expectativas y el riesgo asociado a toda inversión en un mundo donde priva la incertidumbre y la ignorancia del futuro. En su opinión, en los mercados de inversión puede sobrevenir una crisis debido a la influencia de consumidores que no saben lo que compran y especuladores interesados en el movimiento futuro de mercados; lo que plantea una gran incertidumbre en el

¹¹⁹ Merquior, José Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE, 1997 (1991), p.32.

¹²⁰ Winch, Donald, "La aparición de la economía...", en Cipolla, Carlo M., *La revolución... Op. cit.*, pp. 518-581.

¹²¹ Keynes, John Maynard, *Teoría general de la..., op. cit.*, p. 281.

rendimiento de bienes de capital.¹²² Keynes concluye que el Estado debe intervenir en la economía de mercado con el fin de disminuir el desempleo involuntario y aumentar la producción; el elemento clave de la intervención en el corto plazo consistía en la administración de la demanda por medio de las dos vías básicas: la fiscal y la monetaria.

El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas a efecto de revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado de bienestar no se restringió sólo a fomentar el consumo: también intervino directamente en la producción y provisión de bienes públicos; además, no tiene una teoría económica propia, aunque ha reconocido que la economía keynesiana fue su fuente de inspiración.

No obstante, en las teorías keynesiana y neo-keynesiana no se plantea el problema de si el capitalismo industrial tiende al equilibrio a largo plazo; la tesis de Marx por una parte y la de Schumpeter por la otra señala que el capitalismo industrial tiende hacia una crisis en el largo plazo: es aquí donde hace su aparición la *teoría neoclásica del crecimiento económico* para señalar que el capitalismo de mercado presenta su propia dinámica interna de ajuste que conlleva al equilibrio estable y balanceado en el largo plazo.

La economía neoclásica o escuela marginalista tuvo a sus mejores representantes en Alfred Marshall (1842-1924), León Walras (1834-1910), William Stanley Jevons (1835-1881), Carl Menger (1840-1921), Vilfredo Pareto (1848-1923) e Irving Fisher (1867-1947) entre otros: todos ellos alcanzaron su apogeo en la década de 1870 y se caracterizaron por un cambio fundamental en el enfoque y la metodología del análisis respecto a la escuela clásica.

En efecto, desde la segunda mitad del siglo XIX era claro que la economía clásica estaba en decadencia en virtud de lo que se concebía como desaciertos fundamentales. La deficiencia más perceptible fue que los economistas clásicos habían analizado a la economía en términos de agregados, es decir, clases o grupos, pero no de las acciones de los individuos; de tal suerte que no ofrecieron una explicación correcta de las fuerzas básicas que determinan el valor y el precio

¹²² *Íbid.*, p. 282.

de los bienes y servicios. De igual manera tampoco pudieron analizar las acciones de los consumidores, decisivas en las actividades de los productores.¹²³ Habrá que añadir que la antigua escuela estaba orientada a la demanda, en tanto la nueva, a la oferta.

En síntesis, los economistas clásicos no pudieron resolver la paradoja del valor. Un ejemplo es que no se explica como, siendo el pan un bien tan valioso para la vida humana, tenga un valor tan bajo en el mercado mientras los diamantes, un bien de lujo y secundario para la supervivencia, tiene un valor muy alto. Los economistas clásicos, incapaces de aclarar esta paradoja, optaron por señalar que los valores se dividen en dos clases: siguiendo con nuestro ejemplo, que si el pan tiene un *valor de uso* mayor que el de los diamantes, eso quiere decir que su *valor de cambio* es menor. Debido a esta división del valor, ahora se critica a la economía de mercado por desviar los recursos a la producción para el beneficio, en lugar de canalizarlos a la producción para el uso, que es más rentable.¹²⁴

El resultado de esta explicación fue mostrar que los economistas clásicos habían sido incapaces de analizar las acciones de los consumidores y no explicaron satisfactoriamente los determinantes de los precios en el mercado. Buscando una solución al problema, ellos concluyeron en que el valor es algo inherente a los bienes y que la cantidad de horas de trabajo gastadas se les inyecta a los procesos de producción. El análisis de David Ricardo le dio la pauta a Marx para que concluyera en que todo el valor es el producto de la cantidad de horas de trabajo, de modo que todo el interés y beneficio obtenidos por los capitalistas es la plusvalía que se les sustrae a las ganancias legítimas de los trabajadores.¹²⁵

¹²³ Rothbard, Murray N., "Ludwig von Mises: su esencia," en *Ludwig von Mises: infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, p. 20.

¹²⁴ Omar Guerrero nos señala que Marx consideró que el trabajo de los economistas clásicos fue precisamente la distinción entre valor de uso y valor de cambio. Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública...*, *Op.cit.*, p. 63.

¹²⁵ Según el autor, David Ricardo explicó que el valor de un producto, o la cantidad de cualquier producto por la cual se cambiará depende de la relativa cantidad de trabajo necesaria para su producción y no de la mayor o menor compensación que se paga por el trabajo. *Ibid.*, p. 64.

Cuando los economistas clásicos se referieron a la distribución de los ingresos derivados de la producción, lo hicieron en términos de agregados, por lo que sólo pudieron percibir una lucha de clases entre los salarios, los beneficios y las rentas; de esta manera dieron pie a que los trabajadores, los capitalistas y los terratenientes batallaron eternamente por sus participaciones. Los ricardianos separaron las materias de la producción y la distribución, identificando a esta última como el ámbito donde se origina el conflicto de clases; como tal, concluyeron que si los salarios aumentan eso sólo ocurre a expensas de que se reduzcan los beneficios y las rentas, o viceversa.¹²⁶

La revolución marginalista significó la construcción del análisis económico moderno, pero al mismo tiempo fue el rompimiento con la teoría del valor que profesó la escuela clásica. A partir de Ludwig von Mises la teoría subjetiva del valor se basó en la estima de utilidad hecha por cada individuo, lo que se expresa en preferencias agregadas al proceso de intercambio del mercado bajo el sistema de precios que se forman en ese mercado.¹²⁷

En el enfoque neoclásico, a los agentes económicos se les elimina su carácter político social; de tal manera que, a diferencia de la economía política clásica, en éste ya no se habla del capitalista ni del terrateniente o asalariado, sino de las máquinas, de la tierra y del trabajo. El análisis del equilibrio de la oferta y la demanda en una situación estacionaria sustituye al concepto clásico de acumulación.¹²⁸

En la economía neoclásica todos los factores productivos son libres y homogéneos en el mercado: cada factor productivo recibe su precio por los servicios prestados de acuerdo a sus productividades marginales. Mientras por el lado de la oferta existe sustitución en el uso de los factores del proceso productivo, por el de la demanda también existe sustitución por parte de los consumidores: aquí es donde se incorpora el concepto de utilidad marginal; el individuo como consumidor racional trata de maximizar su utilidad dado su nivel de ingreso, y esto

¹²⁶ Rothbard, Murray N., "Ludwig von Mises...", en *Ludwig von Mises...*, op. cit., p. 21.

¹²⁷ Mises, Ludwig von, *Liberalismo*, Barcelona, Ed. Planeta Agosti, 1994 (1927), pp. 235-236.

¹²⁸ Villarreal, René, *La contrarrevolución...*, op. cit., p. 71.

ocurre cuando la utilidad marginal de cada peso gastado en cada mercancía es igual a la utilidad que se espera obtener de un peso ahorrado.

En la teoría neoclásica, el precio de una mercancía se determina por su utilidad marginal.¹²⁹ La economía neoclásica tomó las bases de Pareto (1848-1923) para señalar que el equilibrio de la competencia y el *óptimo de Pareto* coinciden en la teoría del bienestar moderno;¹³⁰ este criterio implica que en la ciencia económica pura no pueden incluirse juicios de valor, por lo que la redistribución del ingreso no necesariamente es un problema fundamental del análisis.

Por el lado de la oferta, la economía concibe la intervención del Estado como una negativa para el crecimiento, ya que las excesivas regulaciones, transferencias, gasto público e impuestos desmotivan la inversión privada. Según Ayala Espino el enfoque del *ofertismo* se construyó a partir de un modelo de equilibrio general y rehabilita la Ley de Say (la oferta genera su propia demanda). Para el *ofertismo* las alteraciones provienen del exterior del mercado y no se localizan en los monopolios privados, sino en la intervención del Estado en la economía. La explicación ofertista consiste en atribuir a la política fiscal un efecto neutral sobre el ingreso, aunque reconoce que afecta los precios relativos al distorsionarlos; de esta manera, el programa de recorte fiscal inclina a los individuos al ahorro pero sobretodo al trabajo; con ello baja el salario de reserva de los trabajadores, lo que provoca un aumento del ingreso y una disminución del desempleo.¹³¹

Por último, el nuevo liberalismo, especialmente profesado por la escuela austriaca, se concibe como una teoría que interesada exclusivamente por la conducta individual del ser humano, motivo por el cual se ocupa de su progreso externo y de bienestar material; por consiguiente, nada le relaciona con sus necesidades espirituales e internas, porque no le promete la felicidad, sino la

¹²⁹ *Ibidem.*, p. 71.

¹³⁰ Pareto.V. *Manuel d'Economie politique*, París, Marcel Girard, 1927, pp. 158-159; citado por Samuelson, Paul A. Y William D. Nordhaus, *Economía*, México, McGraw-Hill, 1989 (1985), p. 685. Pareto se refirió al concepto de *ofelinidad* para señalar que el bienestar de la sociedad ha mejorado sólo cuando el individuo ha aumentado su utilidad sin disminuir la de otro.

¹³¹ Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado. Límites del Estado*, México, INAP, 1992, p. 73.

satisfacción de los deseos que se pueden atender mediante el mundo externo y material, aunque sólo sea transitorio y terrenal.

2.3 LA ECONOMÍA DE MERCADO O LA CATALÁCTICA

Según Mises, la economía ha ido ensanchando sus antiguos horizontes hasta convertirse en una teoría general que abarca cualquier actuación de índole humana; es decir, se transforma en una *praxeología*, de donde resulta difícil precisar, dentro del amplio campo de su desarrollo general, cuál es su órbita más estrecha integrada por cuestiones estrictamente económicas. Según este autor, el objeto de la ciencia económica estriba en analizar los fenómenos del mercado; es decir, inquirir la naturaleza de los tipos de intercambio que entre los diversos bienes y servicios registra, lo mismo que su relación de dependencia en la acción humana y su trascendencia, por lo que a las futuras actuaciones humanas se refiere.¹³²

La economía se relaciona principalmente con el análisis de la determinación monetaria de los precios de los bienes y servicios, tal y como se demandan y abonan en el mercado; de modo que para hacer esta tarea, es preciso comenzar desde una teoría comprensiva de la acción humana. Como consecuencia, la economía no debe restringirse al estudio de los fenómenos económicos, sino extenderse a la comprensión de los fenómenos no económicos; por lo mismo, la economía viene a ser parte de un conocimiento más general que trata de la acción humana: la praxeología.

El ámbito de la praxeología puede delimitarse y definirse con la máxima precisión cuando se refiere a los problemas típicamente económicos, o de un modo aproximado cuando los temas tratan de la acción económica. El ámbito cataláctico, es decir, el de la economía en sentido restringido, es aquel que atañe

¹³² Mises, Ludwig von, *La acción humana*, parte 4, cap. XIV, sección 1, Valencia, Biblioteca de Estudios Económicos, 1960 (1949), pp. 385-386.

al análisis de los fenómenos del mercado; lo que equivale a decir que la *cataláctica* se ocupa de aquellas actuaciones practicadas sobre la base del cálculo monetario. El intercambio mercantil y el cálculo monetario están inseparablemente ligados entre sí y vienen condicionados por la preexistencia del mercado.¹³³

De esta manera Mises, al igual que otros economistas neoclásicos, se refiere al mercado como un proceso donde se intercambian precios, y al que denomina *cataláctica* o economía de mercado. Esta palabra proviene de la raíz griega *katalakiein* que significa trueque o intercambio.¹³⁴ Así, la *cataláctica* (denominada también *catalaxia* o *catalixis*) es la teoría de los tipos de intercambio y de los precios. Su objeto de estudio es cualquier fenómeno de mercado, con todas sus raíces, ramificaciones y consecuencias; su análisis se orienta a todas aquellas acciones que se conducen sobre la base del cálculo monetario.¹³⁵

La economía de mercado es un sistema social donde existe la división del trabajo y se basa en la propiedad privada de los medios de producción; también se encuentra gobernado por el mercado, que es el que impulsa las diversas actividades humanas para satisfacer las necesidades de los demás. Su mecánica funciona sin necesidad de compulsión ni de coerción, por lo tanto el Estado como aparato social de fuerza y coacción no interfiere en ella, ni tampoco interviene en las actividades de los ciudadanos que el propio mercado encauza.¹³⁶

El mercado, escribía Mises, no es ni un lugar ni una cosa ni una asociación: el mercado es un proceso puesto en marcha por las actuaciones diversas de los múltiples individuos que cooperan bajo un régimen de división del trabajo y donde sus juicios de valor son las fuerzas que determinan la disposición -continuamente cambiante- del mercado. Esta disposición se refleja en la estructura de precios; es decir, en el conjunto de tipos de cambio que genera la mutua actuación de todos aquellos que desean comprar o vender.¹³⁷

¹³³ *Íbid.*, p. 388.

¹³⁴ Hayek, Friedrich, *Democracia, justicia y socialismo*, México, Editorial Diana, 1978, p. 43.

¹³⁵ Mises, Ludwig von, *La acción humana, ... op. cit.*, pp. 403-404.

¹³⁶ *Íbid.*, p. 393.

¹³⁷ *Íbid.*, p. 420.

“No hay nada en el mercado de índole no humana o misteriosa... sus precios ilustran a los productores acerca de qué, cómo y cuánto debe ser producido”. El mercado es el punto donde convergen y se originan las actuaciones de las personas; por lo mismo es conveniente distinguir la economía de mercado de aquel otro sistema de cooperación social bajo un régimen de división del trabajo, donde la propiedad de los medios de producción corresponde a la sociedad o al Estado. La economía de mercado o capitalismo y la economía socialista son términos antitéticos, de tal manera que no es posible que se dé una combinación de ambos.¹³⁸

El discípulo de Mises, Friedrich von Hayek, también adoptó el concepto de *cataláctica* para explicar el funcionamiento del mercado; no sólo como un intercambio o trueque sino como un concepto más amplio que forma parte de la relación humana: La catalaxia, afirmaba, “...es un orden espontáneo producido por el mercado a través de las acciones de las personas que se ajustan a reglas jurídicas respecto a la propiedad, los daños y los contratos”.¹³⁹

Como consecuencia, se propuso denominar al *juego de la catalaxia* como el proceso o mecanismo del mercado que designa la noción de competencia sujeta a reglas en la que prospera la mayor habilidad, fuerza o suerte para obtener de cada participante la máxima contribución a un fondo común del que cada cual tiene una parte incierta.¹⁴⁰

La idea central de la que se organiza su discusión es el concepto de orden. Por orden entendemos:

un estado de cosas en el que una multiplicidad de elementos de naturaleza diferente están en una relación tal, los unos con los otros, que podemos aprender a hacer pronósticos, conociendo ciertos componentes espaciales

¹³⁸ *Íbidem.*

¹³⁹ Hayek, Friedrich A., *Droit, législation et liberté*, T. II, París, PUF, 1986, p. 131, citado por Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal en México*, México, Era, 1997, p. 23.

¹⁴⁰ Hayek, Friedrich A., *Democracia, justicia y socialismo*, México, Editorial Diana, 1979, p. 43.

o temporales del conjunto, con fuertes probabilidades de que nuestros resultados sean correctos.¹⁴¹

Para Hayek, los procesos sociales representan un orden espontáneo debido a que toda sociedad posee un orden, una coherencia y una permanencia en la vida social sin la cual nadie sería capaz de satisfacer sus necesidades más elementales. Existen varios términos para designar cada tipo de orden: al *confeccionado*, se le conoce como arreglo, como orden exógeno o como órgano artificial u organización, cuando se trata de un orden social dirigido. Por otro lado, al orden *madurado por el tiempo*, se le conoce como orden autogenerado, endógeno o más sencillamente orden espontáneo. El vienes tomó del griego clásico dos palabras distintas, propias para cada tipo de orden: *taxís* para designar al orden arreglado o dispuesto y *kosmos* para designar al orden procedente de la práctica.

La formación de órdenes espontáneos proviene del hecho de que sus elementos obedecen a ciertas reglas que responden a su ambiente inmediato. No se trata de reglas o normas explícitas o verbalizadas, sino de reglas de conducta que siguen de hecho todas las acciones de los individuos. De esta manera, afirma Hayek, la cohesión de una sociedad libre no puede asegurarse ni mediante la fuerza ni mediante el poder, sino mediante leyes que fijan los modelos de conducta que son los que le permiten una estabilidad razonable a la vida económica.

Hayek designa a la catalaxia como la ciencia que describe el único orden global y espontáneo que abarca la casi totalidad del género humano. En la catalaxia son los propios individuos los que, al perseguir sus intereses, van a promover las empresas de muchas otras personas, lo que constituye un orden global muy superior a cualquier otra forma de organización. Aun cuando la gran sociedad no es una unidad económica, sí está unida principalmente por lo que conocemos como relaciones catalíticas o económicas; no olvidemos que lo que hoy une la existencia de todos los individuos en el mundo son las repercusiones

¹⁴¹ Hayek, Friedrich A., *Droit, legislation et...Op. cit.*, p. 42, citado por Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución ... Op. cit.*, p. 41.

trasmitidas por la red de relaciones mercantiles. Gracias a los canales establecidos y dirigidos por el mercado los individuos reciben las ventajas de los conocimientos que otras personas poseen, incluso los progresos de la ciencia.¹⁴²

Únicamente el mercado es capaz de alcanzar la frontera de las actividades catalíticas, es decir, la frontera de las posibilidades de Pareto; lo que significa que corresponde a la mayor cantidad de bienes que hayan podido ser producidos mediante las técnicas empleadas. La catalaxia es un juego creador de riqueza puesto que le aporta a cada jugador la información que le permite satisfacer necesidades puramente económicas.

Esta información se difunde gracias a un cambio apropiado de precios. Para Hayek, el sistema de precios es un mecanismo mediante el que se comunican diversas informaciones, pero que no se cumple correctamente cuando los precios se tornan rígidos; y es que los precios reflejan los acontecimientos que el productor ignora: más bien son estímulos que por lo general guían a las personas al éxito. La suma de informaciones cristalizadas en los precios es producto de la competencia, o por lo menos, de la facilidad de acceso al mercado para cualquiera que disponga de un dato útil. La competencia debe ser vista como un proceso gracias al cual las personas adquieren y comunican conocimiento.¹⁴³

De acuerdo con Hayek, únicamente los precios determinados por el mercado libre hacen no sólo que la demanda se iguale con la oferta sino que se utilice todo el conocimiento disperso gracias a la mayor cantidad de información idónea que se maneje en el mercado. Como veremos más adelante, en términos cibernéticos, se refiere a un mecanismo de retroalimentación de un orden autogenerado.

La escuela de la opción pública (*public choice*) también se centra en la noción de mercado como catalaxia, es decir, en la ciencia de los intercambios. James Buchanan propuso en sus *Ensayos de economía política* (1989), que la economía dejara de preocuparse tanto sobre la asignación de recursos y la

¹⁴² Hayek, F. A., "The use of knowledge in society", en *American Economic Review*, EUA, vol. 35, septiembre de 1945 (1937), p. 522.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 525.

eficiencia para, en su lugar, concentrarse en los orígenes, las propiedades y las instituciones del intercambio; en términos amplios. Por lo mismo planteó como asunto vital para la teoría de la opción pública la discusión acerca del principio de orden o coordinación automática que va más allá del intercambio simple entre dos personas, para referirlo en un intercambio complejo de todos los procesos de acuerdo voluntario entre las personas.¹⁴⁴

Según esta corriente, no hay fronteras entre la economía y la política, como tampoco las hay entre mercado y gobierno ni entre sector público y sector privado; por lo tanto, es innecesario que los economistas limiten sus trabajos al comportamiento de personas dentro de los mercados y a las puras actividades de compraventa "...mediante una extensión natural del enfoque cataláctico, los economistas pueden considerar a la política y al proceso político en términos del paradigma del intercambio".¹⁴⁵

Revisemos los principios de ese intercambio económico, que propalaron los economistas neoclásicos.

2.3.1 El cálculo económico

El cálculo económico es la herramienta mental que la economía maneja. El concepto básico del cálculo económico es el de *capital* y su correlativo es la *renta*; entonces, distinguir entre medios y fines (capital y renta) nos obliga a diferenciar entre invertir y consumir, negocio y casa, fondos mercantiles y gasto familiar.¹⁴⁶

La suma que resulta al valorar, en términos monetarios, el conjunto de bienes destinados a inversiones (capital) es el punto de arranque de todo el cálculo económico; el fin inmediato de la actividad inversora consiste en incrementar, o al menos no disminuir, el capital poseído. La renta representa aquella suma que, sin merma del capital original, puede consumirse en cierto tiempo: si lo consumido supera a la renta constituye lo que se denomina consumo de capital; en cambio, si la renta es superior al consumo, la diferencia es el ahorro. Cifrar con precisión a cuánto asciende en cada caso la renta, el ahorro o el

¹⁴⁴ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública...Op. cit.*, p. 111.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p.112

¹⁴⁶ Mises, Ludwig von., *La acción humana, Op. cit.*, pp. 422-423.

consumo de capital es uno de los propósitos de mayor trascendencia atribuidos al cálculo económico.¹⁴⁷

El concepto de capital carece de sentido fuera de la economía de mercado y sólo adquiere connotación cuando las personas, dentro de un sistema de propiedad privada, pretenden enjuiciar y ponderar sus planes y actuaciones. La moderna contabilidad es el resultado en la que empresarios y contadores coinciden sobre lo que significa el capital: la suma de dinero destinada, en un momento determinado, a un negocio en particular; es el producto que resulta al deducir el total del valor monetario del activo, del valor total monetario de los débitos existentes.

La idea de capital cobra sentido para aquellos individuos que, en una economía de mercado, actúan libre o asociadamente para cosechar ganancias y evitar pérdidas. El beneficio, en sentido amplio, es la ganancia que deriva de la acción; es aquel incremento de la satisfacción; o la diferencia entre el mayor valor atribuido al resultado logrado y el menor valor asignado a los sacrificios efectuados para conseguir aquél. Pérdidas y ganancias constituyen fenómenos psíquicos pero que dan resultados crematísticos.¹⁴⁸

Por su parte, Hayek deja de concebir al mercado como un estado abstracto definido por un universo estático de relaciones individuales, sustituyéndolo por una representación dinámica fundada en la idea de proceso dirigido mediante el esfuerzo de los individuos para corregir sus errores y para coordinar su decisiones. Este proceso no puede nunca terminarse, tampoco tiene un punto de llegada, ni un solo camino posible; para Hayek, toda actividad económica se realiza en el tiempo.¹⁴⁹

Sobre ello, habremos de decir que el hecho de introducir el tiempo real en el análisis económico y de tomar en cuenta la incertidumbre, tiene implicaciones metodológicas que los economistas neoclásicos resolvieron de manera magistral.

¹⁴⁷ *Íbidem.*

¹⁴⁸ *Íbid.*, p. 457.

¹⁴⁹ Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución liberal... Op. cit.*, p.42.

2.3.2 La soberanía del consumidor

La escuela austriaca de economía, fundada por Carl Menger y seguida por Eugen Böhm-Bawerk y Ludwig von Mises, en una segunda y tercera generación respectivamente, plantea la explicación de los fenómenos económicos hasta llegar a las acciones de los individuos; en este *individualismo metodológico* matizado de un fuerte subjetivismo, se llega hasta los juicios y las elecciones formuladas por los individuos sobre la base del conocimiento que tengan o crean tener y las expectativas acerca de los acontecimientos externos.¹⁵⁰

De acuerdo con este principio, la rama misesiana de la economía austriaca agregó la *soberanía del consumidor*, en virtud de la influencia poseída por los consumidores sobre la demanda efectiva de bienes y servicios y, a través de los precios resultantes en mercados libremente competitivos, y que condicionan los planes de productores e inversionistas. En suma, los consumidores son al fin de cuentas, quienes determinan no sólo los precios de los bienes de consumo, sino también los precios de todos los factores de producción.¹⁵¹

Hayek igualmente trató en su libro *El camino de la servidumbre (1944)*, la esencia de la concepción individualista al reconocer al individuo como juez supremo de sus propios fines que gobiernan sus acciones; aunque esta posición no excluye el reconocimiento de los objetivos sociales, que no son sino simples objetivos idénticos de muchos individuos dispuestos a satisfacer de sus deseos, pese a que no son únicamente fines últimos sino medios que usan en una diversidad de propósitos.¹⁵²

La escuela de Viena formuló la tesis de que ninguna actividad productiva puede conferir valor a los bienes y servicios, ya que el valor consiste en las estimaciones subjetivas que hacen los consumidores individuales. El valor es una apreciación propia del consumidor, de modo que los precios se determinan de acuerdo con la extensión e intensidad de esas apreciaciones, así como con el deseo de los consumidores en relación a los bienes. En la *ley de la utilidad*

¹⁵⁰ Espinosa R., Rolando "Introducción", en Mises Ludwig von, *Infatigable luchador... op. cit.*, pp. 22-23.

¹⁵¹ Mises, Ludwig von., *La acción humana. Op. cit.*, p.437.

¹⁵² Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública... Op, cit.*, p. 84.

marginal decreciente esbozada por los neoclásicos, el pan es mucho más barato que los diamantes porque la cantidad de pan disponible es mucho mayor que la de diamantes.

En la economía de mercado, cuando dirigen los empresarios la producción representan al *gobierno* de los asuntos económicos; no obstante, se encuentran incondicionalmente sometidos a las órdenes del capitán del barco que son los consumidores. Cuando los empresarios no siguen las directrices que le marcan los consumidores mediante los precios del mercado, sufren pérdidas patrimoniales hasta finalmente ser relevados de su posición. Al final del ejercicio, los consumidores no sólo determinan los precios de los bienes de consumo sino también los precios de todos los factores de la producción; de ahí que se diga que el mercado constituye una democracia donde cada centavo da derecho a un voto.

Por este motivo los vendedores de bienes de primer orden son los únicos que tienen el privilegio de estar en contacto directo con los consumidores, por lo que pueden recibir sus instrucciones de modo inmediato y de primera mano. Gracias a ello, recientemente en los Estados Unidos se ha desarrollado una serie de técnicas que se denominan *respuesta eficiente del consumidor* (ECR) y pretenden que el productor detecte las necesidades de los consumidores a efecto de reorientar la producción de bienes y servicios. Estas técnicas están siendo desarrolladas ampliamente por las cadenas comerciales de mayor prestigio mundial como Wal Mart, Carrefour y Home Mart, entre otras.

Como se puede apreciar, en apariencia es el empresario el que decide qué producir y cómo hacerlo, pero lo cierto es que su labor no está dirigida a satisfacer sus propios deseos sino las de los demás miembros de la comunidad: el éxito del empresario lo determina la condición de si los artículos requeridos por el consumidor se producen adecuadamente y en tiempo.

La economía de mercado ha sido llamada democracia de consumidores, ya que en ella está presente la papeleta del voto. Gracias a la expedición o retención de su dinero el consumidor es quien decide el éxito o el fracaso del empresario; por lo mismo, la relación empresario-consumidor es directa, pues el primero recibe inmediatamente las órdenes del segundo: éste es al que le corresponde

determinar de manera indirecta los precios y sueldos, y por lo tanto, la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad.¹⁵³

2.3.3 La competencia

En una economía de mercado, la competencia surge cuando los diversos vendedores rivalizan los unos con los otros por procurar a las gentes los mejores y más baratos bienes y servicios, en tanto que los compradores porfían entre sí ofreciendo los precios más atractivos. Habrá que advertir que, según Mises, en el mundo cataláctico la competencia es un fenómeno social que se encuentra siempre tasada a causa de la escasez de todos los bienes y servicios económicos. Por lo tanto, habrá que evitar el error que los economistas clásicos plantearon al utilizar el término de *libre competencia*, y propugnar la abolición de todas aquellas barreras mercantiles que impedían a los hombres competir en el mercado.¹⁵⁴

En la competencia cataláctica corresponde a los consumidores el determinar la misión que cada persona ha de desempeñar en la sociedad. La competencia no quiere decir, sin embargo, que cualquiera pueda enriquecerse a base de imitar lo que los demás hacen; por el contrario, significa oportunidad para servir a los consumidores de un modo mejor o más barato. La función social de la competencia cataláctica no consiste en decidir quién de todos es el más listo, dándole recompensas con títulos o medallas; por el contrario, lo que se busca es garantizar la mejor satisfacción posible de los consumidores.¹⁵⁵

Mises señala que la competencia es antítesis del monopolio, ya que al darse éste no habrá mercado ni competencia cataláctica. En la medida que el monopolio influye en la estructura de precios, o goza de control absoluto y exclusivo de alguno de los factores imprescindibles para la supervivencia habrá graves repercusiones en el mercado.¹⁵⁶

Habrá que señalar que Mises, en esta monumental obra, se queja de que la competencia cataláctica ha sido gravemente restringida por la injerencia estatal y

¹⁵³ Mises, Ludwig von., *La acción humana*, *Op.cit.*, p. 437.

¹⁵⁴ *Ibid.*, pp. 440-441.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 443.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 445-446.

sindical; a pesar de que ha sido seriamente rebajada la productividad del trabajo, la competencia cataláctica sobrevive.¹⁵⁷

Por otra parte, la escuela neoclásica concibe a la competencia como un circuito de información. En efecto, la especialización y la división del trabajo complican el problema de la asignación eficiente de los recursos para lograr la coordinación de esfuerzos separados de una multitud de actores.

Una de las tesis fundamentales de Hayek es que la competencia obliga a las personas a actuar racionalmente para poder subsistir; esto no quiere decir que todos los participantes en el mercado sean racionales, en general no es la racionalidad la que es necesaria para que la competencia actúe, sino que, por el contrario, es la competencia y las tradiciones que la hacen posible para derivar comportamientos racionales. Por esto, la competencia no puede actuar entre personas que no tengan espíritu de empresario; éste aparecerá mediante el único método que puede engendrarlo: la competencia que produce una nueva mentalidad, obligando a los individuos a trabajar más y a cambiar sus costumbres.¹⁵⁸

En un interesante ensayo (*The use of knowledge in society*), Hayek puso en entredicho la teoría del mercado perfecto, ya que entraña un conocimiento cabal de todo lo que acontece en su seno. La división del conocimiento, al igual que la del trabajo, no se concentra en un solo individuo sino que se descentraliza en una multitud de portadores individuales. Esta idea ha reorientado a la economía acerca de cómo asignar recursos y cómo asegurar el buen uso de los recursos de la sociedad; es decir, el uso de un conocimiento que no está asegurado en su totalidad para nadie en particular.¹⁵⁹

Por esto, la descentralización del conocimiento incentiva a que diversos individuos ajusten sus puntos de vista en torno a un objetivo común. Cada individuo, arguye Hayek, tiene información propia acerca de las circunstancias particulares de tiempo y espacio, por lo que su conocimiento es inconsistente con los planes de otros individuos; esta situación, potencialmente caótica, requiere de

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 446-447.

¹⁵⁸ Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal... Op. cit.*, p. 38.

¹⁵⁹ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública... Op. cit.*, pp. 126-127.

un método que disperse la porción del conocimiento de cada persona y sea relevante para los planes de otros.¹⁶⁰

La dispersión de la información en una multitud de portadores aislados, la naturaleza descentralizada del proceso de conjugación de esa información y la necesidad de congregarse el conocimiento obtenido de los individuos entraña el concurso de la coordinación. A esto debemos apuntar que el mercado tiene condiciones estáticas de equilibrio: las decisiones en la catálaxia se toman sin un conocimiento perfecto; los datos básicos no son para todos los individuos y sólo están disponibles por medio del descubrimiento y la percepción. El proceso del mercado es un continuo de ensayos sucesivos, en la medida en que las percepciones nuevas de los participantes se traducen en cambios de planes y acciones.¹⁶¹

En suma, el liberalismo se empeña en la defensa del mejor uso de la competencia como el medio de coordinación de los esfuerzos humanos; consecuentemente, la considera como ventajosa, siempre y cuando cuente con una organización jurídicamente meditada. Por eso, el liberalismo se opone a que la competencia sea substituida por métodos inferiores, pues estima que ella es superior porque es la única que permite que las actividades se ajusten entre sí, sin requerir de la intervención coercitiva de la autoridad.¹⁶²

Para Hayek, el funcionamiento de la competencia requiere también de adecuada organización de algunas instituciones económicas como el dinero, los mercados y los canales de información; además de la existencia de un sistema legal apropiado, dirigido a preservar la competencia.¹⁶³ Sólo cuando se creen las condiciones en que la competencia actúe con toda la eficacia posible, podrá complementarse donde no sea eficaz.

¹⁶⁰ *Íbid.*, pp. 128-129.

¹⁶¹ *Íbid.*, pp. 129-130.

¹⁶² *Íbid.*, pp. 130-131.

¹⁶³ Hayek, Friedrich, *The road to serfdom*, *op. cit.*, p. 38.

2.3.4 Los precios como mecanismo de coordinación

La cataláctica, es decir, la teoría de los tipos de intercambio y de los precios, según Mises, quedará perfeccionada si cada uno de los contratantes valora en más lo que recibe que lo que entrega. Los actos individuales de intercambio van poco a poco engendrando al mercado, en la medida que progresa la división del trabajo en una sociedad basada en la propiedad privada. El vienes señala que con la aparición del cambio indirecto y la ampliación del mismo, gracias al uso del dinero, se permite distinguir en todo intercambio dos operaciones: una compra y una venta. De esta manera, los precios monetarios quedan plasmados entre márgenes muy estrechos: por un lado las valoraciones del comprador marginal y de las ofertante marginal que se abstiene de vender, y por otro, las valoraciones del vendedor marginal y las del potencial comprador marginal que se abstiene de comprar.¹⁶⁴

La cataláctica descarta el supuesto erróneo de que todos los individuos que actúan en el mercado tienen información completa de todos los datos mercantiles, de tal suerte que cuando compran o venden aprovechan las circunstancias más favorables; por el contrario, el mercado expresado por la cataláctica está compuesto por personas cuya información sobre los precios es desigual, incluso si poseyeran conocimientos idénticos los interpretarían de manera diferente. La propia operación del mercado atestigua que los cambios de datos sólo los perciben unas cuantas personas y no hay unanimidad para prever los efectos que esas variaciones provocarían; únicamente los individuos más inteligentes y atrevidos son los que comienzan la marcha: los demás le siguen después.¹⁶⁵

Ludwig von Mises asegura que no son los consumidores ni tampoco los propietarios de los medios de producción –tierra, bienes de capital y trabajo-, sino los ágiles y especuladores empresarios los que mueven el mercado, al buscar el lucro personal en las diferencias de precios. Los empresarios descubren y vigilan la aparición de toda fuente de beneficios; ellos son los que compran, y los que deciden dónde y cuándo considerar que los precios están demasiado bajos; son

¹⁶⁴ Mises, Ludwig von, *La acción humana*, op. cit., pp. 507-508.

¹⁶⁵ *Ibidem*.

ellos los que venden, y por tanto determinan dónde y cuándo estimar que los precios están sumamente altos.

Los empresarios vigilan la aparición de toda fuente de beneficios; ellos compran o venden cuando los precios se encuentran a la baja o a la alta; ellos abordan a los dueños de los factores de producción y, al competir entre sí, provocan el alza de los precios de los mencionados factores hasta alcanzar el nivel que corresponda al precio futuro de la mercancía que piensan ofrecer; ellos abordan también a los consumidores, los que en la competencia entre sí hacen bajar los precios de los bienes hasta el grado requerido para vender todas las existencias: esta especulación en busca del lucro es la fuerza que mueve al mercado y la que estimula la producción.¹⁶⁶

Como se puede apreciar, el mercado se encuentra en constante movimiento, debido a que la suma de los precios de los diversos factores de la producción, descontando el factor tiempo, difícilmente llega a igualarse con el precio de la mercancía terminada. Siempre habrá beneficios que atraen al especulador.¹⁶⁷ Como se aprecia, la función coordinadora de precios se efectúa gracias a la competencia.

Para Hayek el mercado es un juego creador de riqueza, puesto que aporta a cada jugador la información que le va a permitir satisfacer sus necesidades económicas. Esta información se difunde gracias a un cambio apropiado de precios como un mecanismo de comunicación.

El sistema de precios es una simple máquina registradora de cambio, o como un sistema de telecomunicaciones que permite que los productores individuales se limiten a observar el movimiento de algunas manecillas, como el ingeniero puede consultar un cuadrante y ajustar de esa manera sus actividades a cambios. Cambios que no serán nunca más que lo que el movimiento de precios haya reflejado.¹⁶⁸

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 509.

¹⁶⁷ *Ibidem.*

¹⁶⁸ Hayek, Friedrich A., "The use of knowledge in society"., en *American Economic Review*, *Op. cit.*, p. 117.

En suma, para Hayek cuanto más complicada es la actividad económica, más depende de la división del conocimiento entre los individuos cuyos esfuerzos separados se coordinan por este mecanismo impersonal para transmitir la información relevante que es el sistema de precios.

2.3.5 Cibernética

Una de las características más significativas de la economía neoclásica es la creencia en el mercado y su equilibrio mercantil, basado en los procesos de información. En este sentido, Hayek aseguraba que el mercado es un sistema de información de precios con un mecanismo de retroalimentación (*feedback*) que asegura se mantenga un orden autogenerado u *homeostático* gracias a la información que los empresarios obtienen de los precios y del papel de servomecanismo que se desempeña en el mercado.¹⁶⁹

El Premio Nobel de economía 1974 pensó en la cibernética para explicar el funcionamiento del mercado, sin embargo su idea fue tardía pues en 1948 ya había sido desarrollada ampliamente por Norbert Wiener, quien de acuerdo con sus preceptos consignados en su obra *Cibernética* (1948), la cantidad de información de un sistema es su grado de organización; de modo inverso, la *entropía*, como segunda ley de la termodinámica, es su grado de desorganización. Desde entonces, la cibernética es la disciplina que trata del control y la comunicación entre el ser humano, el animal y la máquina.¹⁷⁰

La aplicación de la cibernética a la economía ha servido lo mismo a los fines del conocimiento que a la práctica económica. Oskar Lange consideraba a la economía como un sistema que se regula automáticamente y en el que el Estado

¹⁶⁹ Según Omar Guerrero, Hayek se refiere al concepto de homeóstasis formulado por Walter Cannon en 1939, quien llamó poderosamente la atención al explicar la rapidez con la que ocurren los cambios en un cuerpo humano cuando se alteran las condiciones en las que se mueve. Este cambio de condiciones se denomina equilibrio, tal como se aplica en los sistemas cerrados donde las fuerzas están balanceadas. En los procesos fisiológicos por los cuales se mantienen estados constantes en organismos complejos, como los seres vivos, se denomina homeostasis. Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública... Op. cit.*, p. 116.

¹⁷⁰ *Ibid.*, 116.

no debería intervenir debido a que podría perjudicar la autorregulación armónica u *homeóstasis* de los procesos económicos.¹⁷¹

Por lo expuesto, se concluye que la cibernética proporciona los elementos necesarios para describir al mercado como un sistema de autorregulación en su comportamiento, una vez que es determinado como un servomecanismo. La cibernética emerge en la época en la que se empieza a desarrollar la teoría de los servomecanismos (instrumentos útiles para controlar un proceso técnico) o sea, el mecanismo de servicio para regular y controlar los procesos sociales y económicos. Al respecto, Stafford Beer apunta que un servomecanismo de autorregulación debe operar como un sistema cerrado ya que una secuencia abierta de control lleva a la inestabilidad, al menos que se conozca exactamente la relación entre la salida y la entrada y no esté sujeta a disturbios.¹⁷²

Hayek recurre al concepto de homeóstasis como un dispositivo de control similar a un termostato, que sirve para mantener alguna variable entre los límites deseados; este concepto lo trata con rigor Wiener como una expresión del principio de regeneración.¹⁷³ Sobre el particular, Beer nos da el ejemplo clásico de la temperatura de la sangre, aunque en la naturaleza se encuentra en todas partes el mecanismo de homeostasis: éste es en suma, el principio vital de la autorregulación.¹⁷⁴ Gracias a esta noción homeostática es que puede trascender la idea coercitiva del control para desarrollar en el terreno de la cibernética, una idea de autorregulación.

Según Omar Guerrero, Hayek también hace referencia a la retroalimentación, la cual entraña mecanismos que frenan la tendencia hacia la desorganización o entropía; dicho de otra manera, la retroalimentación permite ajustar la conducta futura a los hechos pasados. Los sistemas cibernéticos están integrados por elementos unidos mutuamente por una cadena de acciones causa-

¹⁷¹ Lange, Oskar, *Cibernética y economía*, Varsovia, Editorial Científica del Estado, 1965, pp. 3-4.

¹⁷² Beer, Stafford, *Cibernética y administración*. México, C.E.C.S.A., 1970 (1959), pp. 202-203.

¹⁷³ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública... Op. cit.*, p. 119.

¹⁷⁴ Beer, Stafford, *Cibernética y... Op. cit.*, p. 43.

efecto que entrañan a la retroalimentación como flujo de información de los sistemas de acoplamiento.¹⁷⁵

Así, concluye Guerrero, Hayek trata la idea del mercado o la cataláctica en términos de gobierno de la economía mediante mecanismos homeostáticos automáticos, de forma similar a como lo hizo Karl Deustch cuando se refirió al diseño de modelos políticos.¹⁷⁶

Como podemos apreciar, la economía de mercado o la cataláctica puede estudiarse bajo un enfoque sistémico probabilista, excesivamente complejo, que guía el funcionamiento de la economía por medio de procedimientos de autorregulación y retroalimentación de información de precios y cálculo económico.

2.4 PROPUESTA DE UN MODELO SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA CATALAXIA

La economía neoclásica considera al mercado como un sistema cuyo orden autogenerado y autorregulado permite el libre intercambio de información de precios. Este intercambio, Mises, Hayek y Buchanan lo denominaron *catalaxis* o *cataláctica*. El mecanismo del mercado es un tipo de organización económica en la que los consumidores y las empresas interactúan para fijar los precios y los niveles de producción, sin ocuparse de los tres problemas básicos que plantea la economía: *qué, cómo y para quién* producir; vale la pena señalar que no se trata de un sistema caótico y anárquico, sino que tiene un cierto orden que funciona.

A decir de Samuelson y Nordhaus, una economía de mercado es un complicado mecanismo que coordina a los individuos y a las empresas mediante un sistema de precios y mercados; se trata de un mecanismo de comunicación que sirve para unir los conocimientos y las acciones de millones de individuos

¹⁷⁵ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública... Op.cit.*, p. 121.

¹⁷⁶ Vid. Deutsch, Karl. *Los nervios del gobierno*. New York, The Free Press, 1966 (1963).

diferentes en una especie de inteligencia central en la que hay millones de variables y relaciones desconocidas.¹⁷⁷

Ninguna persona diseñó al mercado, éste surgió por sí solo y, al igual que la naturaleza humana, está cambiando y puede sobrevivir. Tan importantes son los mercados para alcanzar un elevado nivel de producción que la historia ha sido testigo frecuente de crisis políticas cada vez que quiebra este mecanismo.

Como se recordará, la palabra mercado significa un lugar en el que se compran y venden bienes; o sea, un proceso donde los compradores y vendedores de un bien interactúan para determinar su precio y cantidad. En un sistema de mercado cada mercancía y cada servicio tiene su propio precio, incluidos los factores de la producción como trabajo, tierra y capital.

Dado que el sistema funciona como un modelo cibernético en el que el equilibrio está dado por la ley de la oferta y la demanda, este principio permite su autorregulación como si se tratase de un mecanismo o artefacto homeostático parecido al sistema sanguíneo en el cuerpo humano.

El mercado y la economía en general están gobernadas por los consumidores: a ellos les corresponde dirigir al mercado mediante sus gustos innatos o adquiridos, estas preferencias se expresan con sus votos monetarios el uso final al que se canalizarán los recursos de la sociedad; por lo mismo, al escoger el punto de la frontera de posibilidades de producción, el consumidor se convierte en el soberano.

La demanda de los consumidores debe ir acompañada de la oferta de bienes de las empresas, en virtud de que son ellas las que fijan sus precios basándose en los costos de producción, pasando a las áreas de elevados beneficios y abandonando los sectores que no son rentables. El cálculo económico representa la herramienta más importante para lograr la competencia; al final, el consumidor determina quién debe ganar y quién debe ser eliminado en el juego de la catalaxia.

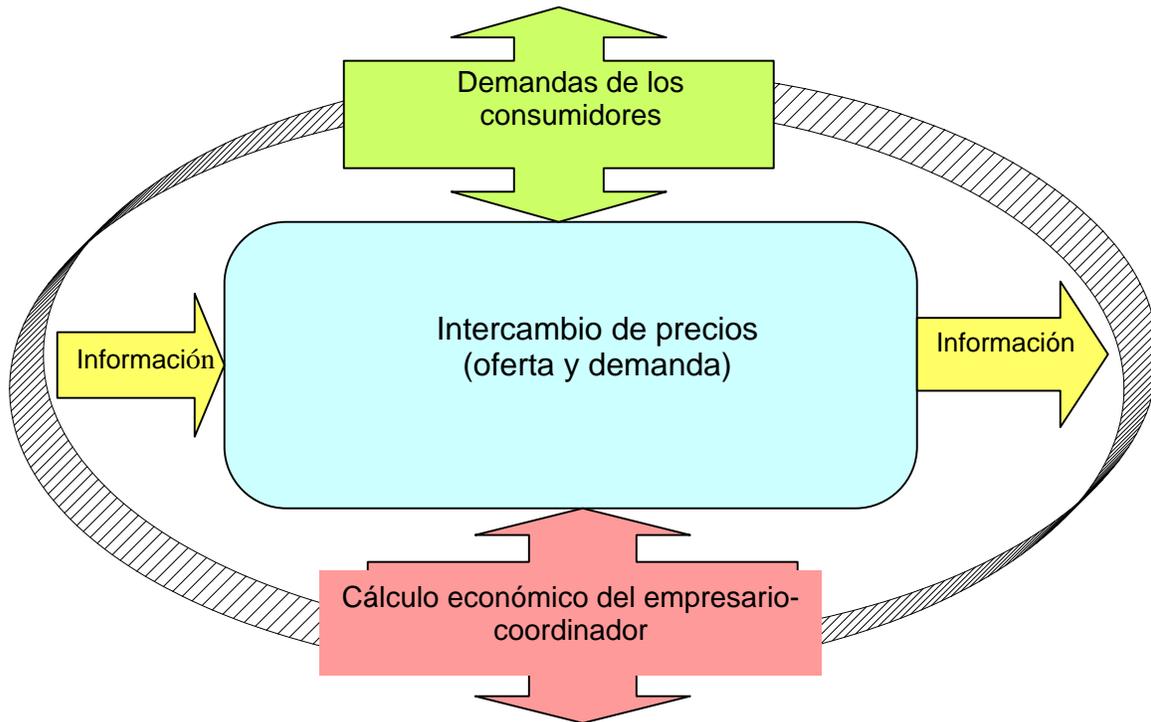
En la figura 1 observamos un esquema de la forma como opera este sistema de intercambio de información de precios, junto con las características del

¹⁷⁷ Samuelson, Paul A. y Norhaus, William D. *Economía*. México, MacGraw-Hill, 1986, p. 51.

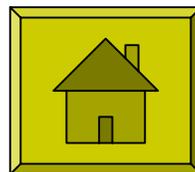
medio ambiente que lo rodea. De acuerdo con este esquema, existen siete condiciones que se presentan en el funcionamiento de los mercados:

La soberanía del consumidor es la primera condición que se presenta en el mercado. Los pensadores neoclásicos denominaron a la catalaxia como el mercado donde ocurren los intercambios de información de precios, determinados por la oferta y la demanda de bienes y servicios que requieren los consumidores. A ellos les corresponde decidir, mediante elecciones individuales, quiénes son los que van a producir los bienes demandados y a qué precios.

Fig. 1
La Economía de Mercado o *Cataláctica*



- Soberanía del consumidor
- Cálculo económico
- Competencia/beneficio
- Precios como mecanismo coordinador
- Orden autogenerado
- Mecanismo homeostático
- Mercado no adulterado



Además de la soberanía del consumidor, el cálculo económico es la segunda condición del juego de la catalaxia. Es al empresario-coordinador al que le corresponde proveer, mediante cálculos de costos y beneficios, la información de precios futuros que regirán al mercado, ya que es el dueño de los medios de producción; por lo mismo, a él le corresponde arriesgar su capital para obtener las máximas ganancias. La competencia es la tercera condición del sistema y sólo se presenta cuando se sabe con precisión cuáles son las necesidades de los consumidores y cuáles los precios que están dispuestos a pagar. Los precios de los bienes representan la cuarta condición del sistema ya que al finalizar el ejercicio, éstos actúan como un mecanismo coordinador entre la oferta y la demanda.

El modelo presenta una quinta condición que se refiere a un orden autogenerado en el que participan millones de seres humanos que, si son aceptados por los consumidores, buscan obtener beneficios; pero saben que tendrán pérdidas si no se adquirieron sus productos. La sexta condición consiste en que el sistema opera como un mecanismo homeostático, hasta cierto punto cerrado, para regular la oferta y la demanda. Como última y séptima condición, el mercado no debe ser adulterado ni intervenido por fuerzas externas a su funcionamiento.

Pese a que la empresa se encuentra fuera del mecanismo del mercado debido a que el participante activo es el empresario-coordinador, a ella le corresponde hacer los cálculos de los beneficios esperados después de haber estimado los costos de producción; por lo mismo, la empresa debe estar desburocratizada y orientada al mercado y su manejo (*management*) debe ser *cataláctico* en la medida en que vaya proporcionando una vez más eficacia en sus resultados.

Como crítica a este modelo sistémico es menester señalar que, aun en la microeconomía, la información es incompleta por lo que la competencia que se da en los mercados no es perfecta; además de que, existen distorsiones e intervenciones que demuestran el desarrollo de monopolios privados y estatales que inciden en su funcionamiento.

Adam Smith planteó el principio de la *mano invisible*; según este principio, todo individuo cuando busca su propio beneficio, actúa como si fuese dirigido por una mano invisible que busca lo mejor para todos; no obstante, cualquier interferencia del Estado en la libre competencia es perjudicial. Aunque la doctrina de la mano invisible es un concepto con el que se explica por qué parece tan ordenado el resultado del mecanismo del mercado, no debemos olvidar que es la idea de Adam Smith sobre la función rectora de este mecanismo lo que ha inspirado a economistas modernos de todas las corrientes del pensamiento; con todo y que hoy reconozcamos el alcance y las limitaciones de esta teoría. Las fallas del mercado que aparecen con cierta frecuencia son la ausencia de una competencia perfecta y la presencia de externalidades.

La competencia perfecta es un término económico técnico: sólo existe competencia perfecta cuando ningún agricultor o empresario representa una parte del mercado total lo suficientemente grande como para tener una influencia individual en los precios; además, cuando hay una sobreproducción como para influir en él, hay un cierto grado de competencia imperfecta. De tal manera que, mientras para unos deben reducirse las virtudes de la mano invisible, para otros, su presencia queda plenamente justificada gracias a la intervención estatal.

La competencia perfecta significa algo muy concreto y sencillo de demostrar: que los mercados perfectamente competitivos alcanzan una mayor eficiencia en la asignación de los recursos limitados de la sociedad; sin embargo, los modelos que nos ofrecen los economistas neoclásicos no reflejan la realidad de la economía moderna, ya que esta contiene una mezcla significativa de imperfecciones monopolistas y de elementos competitivos.

La competencia imperfecta aparece cuando sólo unas pocas empresas son capaces de ofrecerle al mercado un producto específico al precio vigente. Las dos fuentes de imperfección del mercado son las condiciones de costo y las barreras a la competencia: cuando hay importantes economías en la producción de gran escala, las grandes empresas producen a un precio menor que las pequeñas por lo que éstas no pueden sobrevivir; del mismo modo, cuando un producto está protegido por una patente o marca, o cuando las barreras reguladoras impiden la

competencia, también es probable que unas pocas empresas representen una gran parte del mercado.¹⁷⁸

Numerosos economistas afirman que la presencia de monopolios u oligopolios eliminan la competencia; en realidad no la eliminan, sino que existen paralelamente a ella. Por el contrario, según lo señaló Engels en 1884, la competencia es la expresión más cabal de la guerra de todos contra todos y se libra en la actual sociedad burguesa. La libre competencia, arruinando a unos y enriqueciendo a otros, dio lugar a la concentración de la producción, lo que engendró al monopolio en una determinada fase de su desarrollo.¹⁷⁹

Desde este punto de vista, la teoría marxista cobra vigencia cuando señala que la contradicción fundamental del capitalismo se da entre la tendencia a ampliar ilimitadamente la producción y la limitada demanda solvente de los consumidores. Esta contradicción se presenta entre el carácter social de la producción y la forma capitalista privada de apropiarse de los resultados de ésta, de tal manera que la tendencia a ensancharla sin límites se ve condicionada por la ley de la *plusvalía*; asimismo, el afán de beneficio obliga a cada capitalista a acumular, a ampliar la producción, a perfeccionar la técnica, a emplear nuevas máquinas que sustituyan al mayor número de obreros y a producir más mercancías, no obstante ese afán no se ve respaldado por la correspondiente ampliación del consumo.¹⁸⁰

Las crisis de sobreproducción se repiten periódicamente en función de los ciclos económicos que tiene el capitalismo. Esas crisis agudizan las contradicciones de clase entre los que poseen los medios de producción y aquellos que únicamente cuentan con su fuerza de trabajo y que ponen a disposición del mercado.

¹⁷⁸ *Íbid.*, p. 610.

¹⁷⁹ Marx, Carlos y Engels, Federico, *Obras completas*, Moscú, Ediciones de Lenguas Extranjeras, (1884) tomo 2, p. 311.

¹⁸⁰ Nikitín, P., *Economía política*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978, p. 150.

2.5 LA GERENCIA CATALÁCTICA

En páginas anteriores explicamos que la catalaxia analiza los mecanismos del mercado por conducto de la coordinación de los precios como medio de información entre los participantes en el juego cataláctico, lo que refiere mecanismos espontáneos y automatismos cibernéticos que hacen innecesaria la administración y la gerencia en el sentido que las conocemos.

En las obras de los pensadores administrativistas de lo público y lo privado son constantes las referencias a las organizaciones, los procesos, las jerarquías, la centralización-descentralización, la burocracia, los gerentes y los sistemas; todo ello acontece en el seno de las organizaciones de manera consciente y deliberada, de modo que los resultados son una derivación de lo planeado, lo controlado y lo dirigido. Se trata de dos géneros de administración paralelos, independientes y autónomos pero estrechamente ligados en los temas de interés común; junto a ellos ha surgido un tercer género de administración, nacido de las relaciones comerciales que intenta modificar las prácticas del *management* público y privado: nos referimos a una gerencia cataláctica que desde el mercado intenta reorientar los procesos de producción para hacerlos más funcionales a las necesidades de los consumidores.

La gerencia cataláctica se remonta a 1927, cuando el economista austriaco Ludwig von Mises la planteó en su obra *Liberalismo (Liberalism)*. En ella destaca las profundas diferencias que se dan entre la administración pública y la empresa privada, resaltando la esencia de la segunda.¹⁸¹ Sin embargo, en la época en la que Mises escribió la obra reconoce que la empresa lucrativa se había burocratizado y el problema consistía en que siendo tan diferente del gobierno tendía a parecersele.

¹⁸¹ Mises, Ludwig von, *Liberalismo*, Barcelona, Planeta Agostini, 1994, pp. 123-133.

La burocratización de la empresa privada era una consecuencia del intervencionismo estatal que obligaba al empresario a considerar hechos que no le ocuparían si administrara libremente su negocio: esta burocratización, para Mises, no entrañaba una tendencia hacia el desarrollo de la economía capitalista sino una consecuencia directa de la política intervencionista.

En función a lo anterior, el objeto existencial de la gerencia cataláctica sólo mira hacia el mercado y se explica desde él. He aquí lo que ha llevado a Omar Guerrero a señalar que esta gerencia brinda su carácter de nexo y externalidad, ya que ella se explica *fuera* de la organización, no dentro de ella; en otras palabras, el mercado es el condicionante de la empresa y su gerencia obedece a esta condición mercantil, pero al ser ella una organización no existe ni opera en el mercado sino en el seno de la empresa.¹⁸²

Fuera de ella, afirma Coase, los movimientos de los precios dirigen la producción, la cual se coordina mediante una serie de transacciones en el mercado. Dentro de la empresa esas transacciones de mercado están eliminadas; su complicada estructura la dirige el *empresario coordinador*, que es el que guía la producción.¹⁸³

Para Coase, la característica distintiva de la empresa es precisamente esa función de reemplazar el mecanismo de los precios; es decir, la empresa funciona en relación a un sistema exterior de precios y costes relativos; por lo tanto, ese empresario coordinador, además de ocuparse de planear y hacer la división del trabajo en su empresa, se encuentra inmerso en una especialización económica mucho más extensa, en la que él es una simple unidad especializada y donde desempeña su función como una célula de un organismo mayor, inconsciente del papel que desempeña.

Como se observa, el funcionamiento del mercado lleva consigo la información de unos costes que se arreglan de manera homeostática y en la que la empresa participa con el cálculo y la organización de los factores de la producción para lograr precios inferiores al de las transacciones de mercado que

¹⁸² Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo...*, op. cit., p. 181.

¹⁸³ Coase, R. H., "La naturaleza de la empresa", en Stigler, G. J. y Boulding, K. E., *Ensayos sobre la teoría de los precios*, Madrid, Aguilar, 1963, pp. 303-321.

el empresario coordinador sustituye. Es fuera de la empresa donde los movimientos de los precios dirigen la producción, coordinada por medio de las transacciones de cambio dentro del mercado; pero dentro de la empresa esas transacciones son inexistentes, de manera que la compleja estructura del mercado es reemplazada por el empresario coordinador que maneja la producción.

De acuerdo con lo expresado, el juego de la catalaxia logra una asignación de los recursos más eficiente que la que podría conseguir cualquier otro plan y en el que el resultado depende tanto de la capacidad como de las circunstancias personales de cada empresario coordinador, y de la suerte que se presente en esa competencia. El resultado de ese juego necesariamente hace que unos tengan más y otros mucho menos, ya que las recompensas a los diferentes aportes las determina el mercado.

Bajo este esquema, la empresa forma parte del juego de la catalaxia en la medida en que el empresario coordinador participa aportando información de los precios. Por ello, cada una debe aportar los cálculos de los costes y la estimación de los beneficios, además de organizar y aplicar los factores de la producción.

Peter Drucker indica que el argumento más fuerte en favor de la empresa privada no es sólo la utilidad o el beneficio; sino la posibilidad de estar sujeta a pérdidas. Por este motivo, la empresa mercantil es la más adaptable y la más flexible de las instituciones existentes, siendo la única que está mejor dotada para administrar, pues si existe una medida para los resultados, ésta puede determinar la eficiencia y suficiencia de los esfuerzos.¹⁸⁴

En suma, el régimen de mercado competitivo sólo existe fuera de la organización y únicamente es un nexo coordinador entre organizaciones. Cuando se trata del interior de la empresa, el mercado y el mecanismo de precios dejan de existir, siendo éste el *locus* de un empresario que ejercita la coordinación.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Drucker, Peter, *La gran ruptura*, México, Ed. Roble, 1970, p.258.

¹⁸⁵ Guerrero, Omar. *La nueva gerencia...*, op. cit., p.186.

2.5.1 Los principios de la gerencia *cataláctica*

En lo interno de cada empresa, la gerencia cataláctica surge con el objetivo claro de lograr el empleo óptimo de todos los recursos en beneficio de la competitividad y del crecimiento. Se trata de un conjunto de reglas de *management* que se acumularon en el desarrollo del siglo pasado y que en los tiempos actuales se pretenden perfeccionar y aplicar para lograr el máximo beneficio en el cálculo de precios y costes que participan en el juego de la catalaxia.

La experiencia parece demostrar que estas reglas gerenciales en su conjunto son eficaces, aunque no constituyen un cuerpo organizado ni coherente de principios explícitos en cada una de sus partes; su empirismo favorece más la eficacia de la práctica que la claridad de la teoría.

A pesar de ello vale la pena apuntar una serie de preceptos generales característicos de la gerencia cataláctica; para ello nos apoyaremos en los trabajos de Mises, Gelinier, Laufer y Burlaud, y Messenet: los verdaderos pilares de la nueva gerencia pública.

Para estos autores el *management* moderno o gerencia cataláctica cuenta con principios generales que se resumen de la siguiente manera:

a) La gerencia se deriva de una preparación metódica de la acción que reposa en la investigación de hechos, en el análisis, en la medida objetiva y científica y en el empleo de procesos sistemáticos que conducen a la especialización.¹⁸⁶ Además de las reglas tradicionales del *management* moderno, la gestión desarrolla un conjunto de principios científicos que se relacionan con la investigación técnica, los estudios comerciales, los estudios psicológicos y la investigación operativa, entre otros, los cuales contribuyen a criterios adecuados de elección.

b) La competencia crea la economía de mercado y permite el nacimiento de un sistema de precios, resultado de las apreciaciones de todo el cuerpo social y

¹⁸⁶ Gelinier, O., *El secreto de las estructuras competitivas*, (tr. German Florez Antón), Madrid, TEA, 1965, p. 82.

único fundamento posible del cálculo económico, con el que establece así la soberanía del consumidor.

La competencia, aun siendo imperfecta, ejerce una acción decisiva sobre la gestión de las empresas. Se trata de una técnica de organización de la economía altamente artificial que no puede existir mas que impuesta por un Estado fuerte y estable. La competencia es una regla del juego de la catalaxia que elimina del campo de las acciones económicas la violencia, el fraude, el monopolio y el privilegio, entre otros. En suma, somete a las empresas a una rivalidad permanente que determina su especialización, su estructura y su organización.

c) En el sistema capitalista de economía de mercado los amos reales son los consumidores, ya que al comprar o abstenerse de ello, son ellos los que deciden quién se apropiará del capital y quién dirigirá las instalaciones. Así como la demanda de los consumidores sirve de instrumento para asignar los diversos factores de producción a las diferentes ramas de bienes de consumo fabricados, la motivación del beneficio constituye el factor que obliga al hombre de negocios a proveer de manera eficiente los artículos que los consumidores más desean.¹⁸⁷

d) La función de la empresa consiste en generar riquezas satisfaciendo de manera creciente las necesidades de los seres humanos. Por lo mismo, los valores producidos deben ser superiores a los consumidos; a este excedente se le registra en la contabilidad con el nombre de beneficio. La empresa con beneficio nulo o negativo, consumidora neta de la riqueza, es un parásito de la sociedad; en tanto el beneficio y la pérdida son los instrumentos mediante los cuales los consumidores conservan las riendas de todas las actividades económicas que se dan en forma homeostática en el contexto cataláctico.

e) Se ha afirmado que el beneficio es malsano e inmoral; sin embargo, esta apreciación sólo puede ocurrir en las sociedades de tipo primitivo o medieval, pues una economía moderna donde prevalece la competencia y el progreso, el beneficio sufre una metamorfosis. Éste, al estar amenazado por la competencia, no ser impuesto ni durable, se aplica en buena parte, a financiar la expansión de aquellos sectores donde se requiere innovación técnica o comercial, lo que

¹⁸⁷ Mises, Ludwig Von, *Burocracia*, Madrid, Union Editorial, 1974 (1944), p.39.

permite la reacción en cadena del desarrollo rentable, al mismo tiempo que pasa de un interés privado a un interés general.¹⁸⁸

f) Del principio de rentabilidad se deriva una serie de preceptos o técnicas de la gerencia cataláctica que harán prevalecer el papel central de las estructuras competitivas. En una sociedad de mercado, organizada sobre la libre empresa y la propiedad privada de los medios de producción, los precios de los bienes de consumo reflejan fielmente los costos de los diversos factores que se requieren para su producción; de tal manera que el cálculo económico hace posible que las empresas ajusten la producción a la demanda de los consumidores; los empresarios que obtienen beneficios busquen las oportunidades para lograrlo; éstos intervienen en cuanto descubren que la relación de los precios de los factores de producción con los precios anticipados de los productos les ofrecen ventajas; en cuanto se obtiene un beneficio, de inmediato comienza a producir efecto la tendencia a desaparecerlo.¹⁸⁹

g) Como señalamos, la gerencia cataláctica requiere del cálculo de los precios de los productos que habrán de colocarse en el mercado, considerando los costos por los factores materiales de producción, los salarios y el interés del capital invertido; además de la utilidad o ganancia que se pretende obtener, como si se tratase de una subasta pública donde los empresarios son los postores que actúan como mandatarios de los consumidores.¹⁹⁰ De este precepto se derivan numerosas técnicas coronadas por el cálculo económico y los métodos de estimación de la rentabilidad del capital invertido.

h) Los cálculos monetarios de precios y costos, lo mismo que los resultados analíticos por producto y por actividad, deben llevarse en una contabilidad que permita establecer una cuenta de pérdidas, ganancias y balance. La cuenta de pérdidas y ganancias muestra si el negocio en su conjunto, o una parte de él, es o

¹⁸⁸ Gelinier, O., *El secreto de las...*, *op.cit.*, pp. 85-86.

¹⁸⁹ Mises, Ludwig Von, *Burocracia*, *op. cit.*, p. 47

¹⁹⁰ En una reciente publicación Karl Polanyi afirma que el trabajo, la tierra y el dinero son elementos esenciales de la industria y deben ser organizados en mercados como parte vital del sistema económico; no obstante, ninguno de ellos son artículos de consumo sino de primera necesidad ficticios, ya que incluirlos en el mecanismo del mercado significaría subordinar la sustancia misma de la sociedad a las leyes del mercado. Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, Ediciones Casa Juan Pablos, 2000, pp. 107-116.

no rentable; en tanto las cifras del libro mayor sirven de orientación para conducir el conjunto de los negocios y cada una de sus divisiones: los libros y los balances son la verdadera radiografía del negocio y constituyen la brújula del empresario. Este maravilloso invento se le atribuye a un monje franciscano italiano llamado Fray Luca Passioli; por cierto, dicho sea de paso, el escritor y poeta alemán Goethe definió la contabilidad de la partida doble “como uno de los más admirables descubrimientos de la mente humana”.¹⁹¹

i) Los múltiples aspectos de la gerencia cataláctica descansan en la confianza humana lo que implica responsabilidad dentro de la estructura de la empresa que persigue beneficios. Es normal que las personas, al asumir esta responsabilidad y tomar decisiones, sean susceptibles de cometer errores en virtud de que están obligados a poseer un gran número de conocimientos. La libertad de acción que la gerencia moderna le da a la gente y a las empresas tiene como contrapartida las sanciones caracterizadas por estar basadas en resultados objetivos en función de criterios de competencia y rentabilidad.

j) El funcionamiento del mercado y la soberanía de los consumidores no se detiene ante la empresa: penetra a través de todas sus unidades administrativas; aunque no importa el tamaño de la empresa, pues el jefe en cada sección, de cada departamento, de cada dirección o de cada compañía subsidiaria, siempre valora a sus subordinados inmediatos conforme al mismo principio anotado con anterioridad. La responsabilidad frente al consumidor constituye la esencia misma del negocio y de la empresa en una sociedad de mercado no adulterado. La motivación del beneficio que induce al empresario a servir a los consumidores con su mayor capacidad, es al mismo tiempo el principio de cualquier organización interna de todo agregado comercial o industrial.

k) En el *management* moderno el esfuerzo de cada individuo no tiene nada que ver con las consideraciones de índole personal; la cantidad y la calidad de la obra se aprecia en función del importe que los consumidores están dispuestos a pagar por los productos. El pago de jornales y salarios no depende del empresario

¹⁹¹ *Años de aprendizaje de Wilhelm Meister*, citado por Mises, Ludwig Von, *Liberalismo*, Madrid, Planeta-Agostini, 1944, p.124.

sino de una transacción comercial con la que se adquiere uno de los factores de la producción, mientras que el precio del trabajo es un fenómeno de mercado determinado por la demanda de los consumidores.

De lo antes expuesto, es fácil deducir que la mayoría de los preceptos y técnicas de la gerencia cataláctica se refieren a principios fundamentales que tienen raíces profundas en la vida y en el pensamiento individual de los seres humanos. Estos principios están relacionados entre sí formando un conjunto coherente cuya base es el análisis y la medida; en tanto la competencia y la rentabilidad son los pilares complementarios de esta construcción económica. La confianza en el individuo funda la competencia y no es más que un aspecto de la actitud existencial en el trabajo y de la lógica de la evolución: todos estos postulados retornan a la noción de racionalidad limitada planteada por Herbert Simon, cuya eficacia se muestra por los progresos de la economía moderna y por ciertos conceptos básicos de la democracia.

Como se aprecia, la catalaxia explica los mecanismos de mercado gracias a la coordinación e información de precios entre los participantes. Este ideario de la economía neoclásica refiere mecanismos espontáneos y automatismos cibernéticos que hacen innecesaria no sólo la administración sino también la gerencia. En efecto, tanto la administración como la gerencia en el sentido clásico que conocemos son superfluas; o sea, según los conceptos de Charles Jean Bonnin, Lorenz von Stein, Alejandro Oliván, Bernard Gournay, Peter Self, Waldo y Herbert Simon, en lo que toca a la administración pública; lo mismo que a Frederick Taylor, Henri Fayol, Chester Barnard, Luther Gulick, Peter Drucker, Henry Mitzberg y John Kotter, en cuanto a la gerencia privada.¹⁹²

En las obras de estos pensadores se estudian las organizaciones, los procesos, las jerarquías, la centralización-descentralización, la burocracia, los gerentes y los sistemas; todo lo que acontece en el seno de las organizaciones es consciente y deliberado, como si se tratase de una *mano visible*, por lo que los resultados se derivan de lo previsto, controlado y dirigido: se trata de dos géneros

¹⁹² Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo...*, op. cit., p. 181.

de administración, independientes uno del otro aunque hermanados en temas de interés común.

Desde el punto de vista de Omar Guerrero, junto a los temas de la administración y el *management* ha surgido otra forma que se denomina a sí misma Nueva Gerencia Pública y es el resultado de las relaciones comerciales; es una gerencia que no es nueva ni pública, ni tiene relación con el *management* pues reniega de las organizaciones: es una gerencia cataláctica que desde el mercado intenta transformar a la administración pública para hacerla funcional al consumidor.¹⁹³

Los antecedentes de esta gerencia los encontramos en uno de los pensadores más prolíficos de la economía neoclásica: Ludwig von Mises, quien en su obra *Liberalismo (Liberalism)*, escrita a mediados de 1920, destaca las grandes diferencias entre la administración pública y la empresa privada resaltando las virtudes de ésta última.¹⁹⁴

De acuerdo con el modelo de economía de mercado, la gerencia cataláctica surge con el propósito de utilizar todos los recursos en beneficio de la competitividad y el crecimiento; su esencia consiste en hacer el cálculo monetario y la contabilidad de los costos como instrumentos decisivos, además de la estadística de ventas y operaciones. Gracias a estas herramientas las empresas conocen los resultados y la productividad de cada uno de sus departamentos y gerentes, así como su contribución al resultado final de la compañía.

Como consecuencia, la diferencia entre la empresa privada y el gobierno es precisamente el cálculo económico: mientras la primera lo dispone por ser de naturaleza lucrativa, en el segundo no se requiere. Como dato curioso, en la época de Mises, en Viena, la empresa estaba tan burocratizada que, a pesar de ser tan diferente del gobierno, el estudioso llegó a afirmar que en ese momento ambas se parecían. Por su parte, Omar Guerrero asegura que la economía neoclásica fue tan antiburocrática como la clásica, sólo que más antiestatalista;

¹⁹³ *Ibid.*, p. 182.

¹⁹⁴ Mises, Ludwig von, *Sobre liberalismo y capitalismo*, Barcelona, Unión Editorial, 1996, p. 104.

toda vez que aquella se había propuesto no liberar al mercado del Estado sino someterlo a la potestad de aquél.¹⁹⁵

La naturaleza cataláctica de la empresa privada obedece a su índole mercantil y surge como resultado de la emanación de la economía de mercado: de ahí su carácter de nexos y externalidad, pues ella se explica fuera del mercado; es decir, el mercado es el condicionante esencial de la empresa. Su gerencia está determinada por esa condición mercantil, pero al ser ella una organización, ni existe ni opera dentro del mercado sino en el seno de la empresa.¹⁹⁶

La economía neoclásica asienta que el sistema económico está coordinado por un mecanismo de precios y, fuera de la empresa es donde los movimientos de los precios dirigen la producción, la cual se coordina por medio de las transacciones de cambio dentro del mercado; tal y como lo señaló Hayek al sentar las bases del juego de la catálaxia. No obstante, dentro de la empresa esas transacciones son inexistentes, de tal suerte que la compleja estructura del mercado se ve reemplazada por el empresario-coordinador que maneja la producción.¹⁹⁷

Las dificultades comienzan cuando se trata de explicar la coordinación en el seno de la empresa y donde el mecanismo coordinador no son los precios; este aspecto es particularmente complicado cuando se parte del ángulo del mercado y se penetra a la empresa, de tal manera que el mercado se desvanece junto con su sistema de precios: por esta razón Alfred Marshall (1920), destacado economista, propuso a la organización como el cuarto factor de la producción.¹⁹⁸

La identificación de la gerencia privada como un fenómeno cataláctico se desarrolló de manera paralela en Francia; de esa nacionalidad son los distinguidos autores como Octave Gelinier, Michel Messenet, Romain Laufer y Alain Burlaud. Gelinier partió de los progresos de la economía neoclásica para demostrar que el campo de aplicación de los principios de competencia y rentabilidad se expandían para las actividades del mercado; gracias a ello anticipó una tesis medular de la

¹⁹⁵ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo...*, op. cit., p. 183.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 184.

¹⁹⁷ Coase, R. H., "La naturaleza de la empresa", Stigler, G. J. y K. E. Boulding, *Ensayos sobre la teoría de los precios*, Madrid, Aguilar, 1963, p. 304.

nueva gestión pública orientada al mercado, bajo la noción del *ciudadano-usuario*, y la definió a partir de las relaciones con los usuarios, sobre la base de costo-eficiencia.¹⁹⁹

Según Omar Guerrero, esta orientación de la administración pública hacia el mercado también la desarrolló Messenet, quien propuso en su obra *La nouvelle gestion publique: pour un Etat sans burocratie* (1975), que la nueva gestión pública trascendiera la mera racionalización de la función central de dirección, a fin de adecuarla a la toma de decisiones. Messenet estudió la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, poniendo énfasis en la descentralización y el *management* con base a una idea de misión; igual forma destacó el papel relevante de la información y de la informática, así como del presupuesto, del control de gestión y de la administración de los recursos humanos.²⁰⁰

El concepto de soberanía del consumidor también es un mérito francés; si bien fue Messenet, quien la utilizó por primera vez, en la obra de Romain Laufer y Alain Burlaud ya tiene un desarrollo más maduro; todos ellos se propusieron definir el alcance del *management* público respondiendo a tres críticas de las que fue objeto la administración pública: que ésta y el sector público no tienen clientes ni competencia; que no tienen un objetivo fácilmente cualificable como el lucro; que hay restricciones estatutarias y presupuestarias que se oponen a los métodos gerenciales.²⁰¹

El trabajo de estos autores planteó la emergencia de una nueva disciplina ubicada en la frontera de los sectores público y privado, salvando la antinomia entre el *management* como propio de los negocios y lo público como inherente a la ciencia administrativa. Por lo mismo, el *management* público no corresponde a ninguno de ellos, ya que ambos se encuentran entrañados en la sociedad en su conjunto.

¹⁹⁸ Marshall, Alfred, *Principios de economía*, Barcelona, El Consultor Gráfico, 1931.

¹⁹⁹ Gelinier, Octave, *El secreto de las estructuras competitivas*, Madrid, Ediciones Tea, 1967 (1965), p.90.

²⁰⁰ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública... Op. cit.*, p. 203.

²⁰¹ Laufer, Romain et Alain Burlaud, *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988 (1980), pp. 127-128.

Esta nueva disciplina es el producto del encuentro de dos mundos antinómicos y entraña grandes desafíos para conjugar dos culturas administrativas completamente diversas, el punto central de la confrontación es que se introduce al sector público en un ámbito donde la maximización de las ganancias y la venta de bienes y servicios no constituyen sus imperativos categóricos.

Sin lugar a dudas, la aportación francesa a la gerencia cataláctica fue determinante para el desarrollo del *management* público, alternado con el vocablo gestión pública cuyo tema central era un sentimiento antiburocrático.

2.5.2 Diferencias entre gerencia cataláctica y administración pública

Hoy en día, los antaños principios de la gerencia cataláctica preconizados por los economistas neoclásicos pretenden incorporarse a la administración pública. Con el apoyo de los países globalizadores, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, entre otros, buscan imponer una sola administración pública a los países globalizados; es decir, pasar de un Estado *administrativo* a un Estado *gerencial*, donde los principios y técnicas del movimiento denominado nueva gerencia pública se conviertan en una verdadera Biblia de la administración pública.

¿En qué se diferencian la administración pública y la privada? Es perfectamente claro que ambas tienen mucho en común, aunque aún debemos apuntar diferencias esenciales entre una y otra; a propósito, Von Mises señala que la diferencia entre el manejo de los negocios y la administración burocrática estriba en que la primera tiene un incentivo y un método de cálculo: la utilidad monetaria, inaplicable a la administración pública. En este sentido, usando el término para describir el tipo de administración a la que no puede aplicarse la utilidad monetaria, la burocracia es indudablemente un mal necesario.

Para Mises, la burocracia es el resultado de un nuevo sistema de gobierno que restringe la libertad del individuo en la gestión de sus propios asuntos, debido a que le asigna cada vez más tareas al gobierno; para él, lo que caracteriza

nuestro tiempo es la expansión de la esfera del gobierno en los negocios y en muchos otros aspectos de la vida del ciudadano: el resultado es una sustitución de la administración burocrática por la administración utilitaria.²⁰²

Las características esenciales de la administración burocrática son las siguientes:

1. Los dos pilares del gobierno democrático son la ley y el presupuesto. La administración burocrática está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos que son impuestos por un órgano superior; la tarea de la burocracia consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan; la discrecionalidad del burócrata se encuentra seriamente limitada; y, la administración pública está sujeta a la fiscalización presupuestaria, ya que sus gastos deben ser autorizados por los órganos legislativos.²⁰³
2. Los objetivos de la administración pública no pueden medirse en términos monetarios ni tampoco pueden controlarse por métodos contables. Ante la ausencia de un mercado que refleje las necesidades y exprese la finalidad de la actividad, la burocracia determina el costo-beneficio de cada proyecto que realiza. Dado que una actividad fuera del mercado es difícil de administrar, los principios de competencia y rentabilidad se sustituyen por una competencia artificial en la que cada proyecto se somete a un análisis de costo-eficiencia.²⁰⁴
3. En la administración burocrática no hay relación entre ingresos y gastos. En la burocracia únicamente hay gastos, los ingresos que percibe la administración pública provienen de los impuestos que la propia ley señala y no de la actividad que efectúa.
4. En la administración pública no hay precio de mercado o valor *crematístico* para sus logros. Esto hace indispensable que los servicios públicos operen de acuerdo con principios completamente diferentes a los que se aplican con fines utilitarios; el valor de los servicios no puede comprobarse en una

²⁰² Mises, Ludwig Von, *Burocracia*, op. cit., pp. 22-23.

²⁰³ *Ibid.*, pp. 63- 66.

²⁰⁴ Gelinier, O., *El secreto de las...*, op, cit., p. 89.

transacción mercantil y, en consecuencia, no puede expresarse en términos monetarios.²⁰⁵

En suma, la administración burocrática es una administración de asuntos que no podemos valorar por un cálculo económico o por un beneficio. Esto llevó a Mises a hacer una fuerte crítica a la administración pública bajo el enfoque de la empresa privada: el ciudadano común y corriente, al comparar el funcionamiento de la administración pública con el de las empresas privadas, descubre que la gestión burocrática es derrochadora, ineficiente, lenta, deficitaria y de vía estrecha; ¿por qué entonces no adoptar los bien probados métodos de los negocios privados?

El mismo autor nos aclara que tales críticas carecen de fundamento, ya que interpretan mal las características de la administración pública y no se dan cuenta de la fundamental diferencia entre el gobierno y la empresa privada utilitaria. Lo que llaman deficiencias y fallas de funcionamiento son propiedades necesarias de la misma administración pública; por ejemplo, una oficina pública no es una empresa que busque obtener utilidades, tampoco puede utilizar un cálculo económico y tiene que resolver problemas desconocidos para la administración de negocios. Por todo ello es inadmisibles pensar en mejorarla adecuándola a los moldes de la empresa privada; definitivamente es un error enjuiciar la eficiencia de un gobierno comparándolo con la labor de una empresa sujeta a los altibajos de los factores del mercado.²⁰⁶

Mises nos señala también que es un desacierto pugnar por una reforma burocrática mediante el nombramiento de individuos de negocios para dirigir los diversos puestos de la administración pública: las cualidades de un empresario no son inherentes a la forma de actuar de ésta, sino a la posición que ocupa en la estructura de la sociedad de mercado. El empresario que ocupa un puesto en la administración pública deja de ser un hombre de negocios para convertirse en un burócrata; su objetivo ya no es obtener beneficios sino cumplir las normas y reglamentos.

²⁰⁵ Mises, Ludwig Von, *Burocracia, op. cit.*, pp. 69-70.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 71.

Es una opinión muy difundida pensar que puede incrementarse la eficiencia de la administración pública mediante el empleo de técnicas de dirección empresarial y sus métodos científicos de gestión, estas ideas tienen su origen en una mala interpretación de los objetivos del gobierno.²⁰⁷

En el campo de la empresa lucrativa, las actividades ingenieriles de dirección están determinadas por la motivación del beneficio; su tarea es la reducción de costos ya sea sin perjudicar el valor de mercado del producto, colocándolos por debajo de la disminución que el producto ha experimentado en el mercado o elevando el valor de mercado del producto por encima del aumento de los costos. En el campo de la administración pública el producto en el mercado no tiene precio ya que no puede comprarse ni venderse.

A pesar de sus aclaraciones sobre las diferencias de la naturaleza y el funcionamiento de la empresa privada y de la administración pública, el *romanticismo antiadministrativo* de Mises fue determinante en el movimiento de la Nueva Gerencia Pública que, como podemos apreciar, no tiene antecedentes en el desarrollo de la ciencia de la administración pública.

²⁰⁷ *Íbid.*, p. 72.

Capítulo III

EL MANAGEMENT Y LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

La nueva gerencia pública (*new public management*) es una expresión de enorme actualidad que describe la reforma de la administración pública en la que gran parte de los países del orbe están involucrados; pese a ser un movimiento mundial, aún no se ha llegado a un acuerdo acerca de lo que significa este pretendido paradigma, aunque lo cierto es que ha traído a colación una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental.

En este tercer apartado nos ocuparemos de revisar los conceptos de los principales pensadores administrativistas que han contribuido a desarrollar el tema del management, a fin de demostrar que el nuevo modelo no tiene antecedentes ni ningún tipo de relación o sustento con el estudio de la ciencia de la administración. De igual manera analizaremos los principios y las características del nuevo gerencialismo, que plantea la separación entre la *policy* y el *management*; asimismo, estudiaremos los principales modelos de la administración pública junto con las reformas que han influido en la mayoría de los países.

A nuestro juicio, la función del management continúa siendo la misma: conseguir la actuación conjunta y eficaz hacia los objetivos y valores comunes, estructura adecuada, adiestramiento y desarrollo necesarios para la eficiencia y para la respuesta al cambio; sin embargo, la clave de la nueva economía se encuentra en el conocimiento. Convertir la información en conocimiento, y el conocimiento en acción eficaz es la función específica del management; por lo que

puede decirse que el conocimiento se ha convertido en el recurso económico clave -reemplazando a los tradicionales tierra, trabajo y capital de los economistas- gracias a la aparición del management.

Por su parte, la gerencia pública (*public management*) pertenece al ámbito conceptual de la administración pública, al que ha enriquecido grandemente; sin embargo, en los últimos tiempos ha provocado una discusión en la que muchos de los países del orbe se encuentran inmersos y participan en un fuerte debate.

El término management proviene de la administración anglosajona y se ha desarrollado como un centro conceptual dentro de toda la literatura administrativa de principios del siglo pasado. Como consecuencia, el vocablo *public management* se ha trasladado a nuestro idioma de diversas maneras: como gerencia pública, como dirección pública, como gestión pública o como administración pública; por lo mismo, con frecuencia hacemos referencia al término como manejo público, gerencia pública o simplemente como management público, en virtud de que sabemos que tiene antecedentes muy sólidos en la ciencia de la administración pública.

3.1 EL MANAGEMENT

Omar Guerrero asegura que ya desde el siglo XVIII la voz management, también usada como *managery*, había madurado hacia su connotación actual. Aunque en el Reino Unido originalmente se refería al manejo o doma de caballos, con el tiempo pasó a convertirse en un sinónimo de administración; de tal manera que hacia finales de ese siglo se traducía al español como manejo o administración, aunque continuara refiriéndose al manejo o doma de caballos. A mediados de esa centuria, en Francia management era sinónimo de *governer* y *administration*, lo mismo que *manager* se traducía con el sentido de *directeur*. mientras que en el

Reino Unido se usaba como una categoría gubernamental, en España y en Francia se prefería la palabra administración.²⁰⁸

También, en ese tiempo el término management se equiparaba al de *ménagement*, que proviene de *ménage*, palabra formulada desde el siglo XVI a raíz de la voz latina *manere* que significa cuidado de la casa. Por estas diferencias semánticas y etimológicas, los franceses han insistido en separar management de *ménagement*; con todo, la primera se ha utilizado en la administración anglosajona desde antiguo, pero de uso casi exclusivo en los negocios privados, no en la administración pública.²⁰⁹

Andrew Dunsire ha encontrado por lo menos diez usos diferentes del término administración, en personajes notables del Reino Unido como Adam Smith, John Stuart Mill, Jeremy Bentham y Henry Taylor. Aunque ahora menospreciada, esta voz ya se usaba desde el siglo XIV como *admynistracioun*: Adam Smith la empleó en 1776 cuando se refirió al manejo de los territorios y los impuestos, y John Stuart Mill, en 1848, cuando trató sobre las diferencias entre la administración de justicia y las propias de las localidades.²¹⁰

Como se recordará, la descripción más antigua del management data del siglo XVIII, cuando se asociaron Boulton y Watt para fabricar bombas de vapor y establecieron su fundición Soho. Los primeros esfuerzos para perfeccionar el management estaban muy relacionados con los aspectos técnicos de la producción, ya que los requerimientos de la época no les imponía a sus ejecutivos la responsabilidad de los elementos personales de su función; apenas si figuran referencias a problemas personales serios en la antigua historia de la industria. Un ejemplo de ello es Robert Owen, quien se destaca como pionero en el sentido más

²⁰⁸ Guerrero, Omar, "El *management* público, una torre de Babel", en *Convergencia*, México, septiembre-diciembre de 1998, año 5, núm. 17, p. 14.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 15.

²¹⁰ Dunsire, Andrew, *Administration: the world and the science*, Martin Robertson and Co., London, 1973; citado por Omar Guerrero, "El *management* una torre," *op.cit.*, p.15.

pleno de la palabra: aunque sus esfuerzos no hubiesen fructificado sino hasta cien años después.²¹¹

La primera vez que el término management se utilizó fuera del Reino Unido no fue sino hasta el siglo xx, gracias al ingeniero norteamericano Frederick Winslow Taylor, quien en 1911 publicó su obra *El management científico (Principles of scientific management)* y fundó todo un movimiento apoyándose en él;²¹² aunque ya antes había utilizado el término en 1903, en su ensayo *Shop management*, según lo refieren Urwick y Brech.²¹³ Pese a la gran notoriedad que alcanzó en su país, en la Gran Bretaña su influencia fue desconocida y no contó con discípulos: sus referencias más cercanas las encontramos en la obra de Oliver Sheldon, *La filosofía del management (Philosophy of management)*, publicada en 1923. Otro pensador importante, fiel a la tradición británica en favor de la voz administración, fue Lyndall Urwick: él publicó en 1942 su obra *Elementos de administración (Elements of administration)*. Como se aprecia, en este país la teoría de la administración pública tendió a relacionarse con las concepciones europeas continentales y norteamericanas, al grado que entre 1900 y 1939 los británicos preferían la palabra administración.

En consonancia con esta tradición, Henri Fayol tituló en 1916 su libro *Administración industrial y general (Administration industrielle et générale)*, sólo que cuando se tradujo al inglés en 1929, por el *International Management Institute*, la voz administración fue sustituida por la de management; aunque, según se desprende de la obra producida por el Centro de Estudios Administrativos que Fayol dirigió desde 1919, éste utilizó siempre el término administración. Vale la pena aclarar que, debido a que el vocablo gerencia deriva de la voz latina *gerére* (dirigir o mandar) también se le identifica con la acción manejar o de dirección.

²¹¹ Brech, E.F.L., *Management. Su naturaleza y significado*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1967), pp. 11-12

²¹² Vid. Taylor, Frederick W., *Management científico*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1911).

²¹³ Vid. Urwick, L. y E.F.L. Brech, *La historia del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1970 (1944).

Como se observa, hay una sinonimia entre las voces management y administración, tanto en inglés como en francés, y ésta proviene del taylorismo; con todo y que nuestro idioma también tiene otros sinónimos del management como dirección, gerencia, ejecución y gestión, en realidad eso ha aumentado su polivalencia y confusión. Esta polisemia ha sido discutida desde antaño; según Pffifner, management probablemente es una de las palabras más difíciles de todas con las que comparte su significado, pues más que explicar una acepción definida, refiere un concepto y eso con gran dificultad.²¹⁴ A decir de Roland Paranteau, la confusión entre los términos gestión, administración y management seguía siendo un problema delicado aún en tiempos recientes.²¹⁵

En el campo de los negocios privados la situación no ha sido diferente. Koontz criticaba con severidad el papel centrífugo de las corrientes del pensamiento y la notoria confusión entre management y organización;²¹⁶ a pesar de ello, el management dominó el ámbito industrial: desde principios del siglo XIX Charles Babbage lo expuso como una consecuencia de la división del trabajo, y de las ventajas que entrañaba para el empresario.

Según Babbage, el principio más importante sobre el que descansa la economía de la producción es la división del trabajo entre quienes participan en la industria manufacturera; por lo mismo dividió el proceso de elaborar alfileres en siete operaciones, desde el suministro de la materia prima (el alambre) hasta el empaquetado de los productos (los alfileres).²¹⁷ De esta manera, el management operó como una cualidad central que caracteriza a la industria moderna.

²¹⁴ Pffifner, John, *Public administration*, New York, The Ronald Press, 1946; citado por Omar Guerrero, "El management público, una torre...", *op. cit.*, p. 17.

²¹⁵ Paranteau, Roland, "Peut on Parler de management public", en *L'Administration Publique*, Éthier, Gérard (comp.) Presses de l'Université du Québec, 1994; citado por Omar Guerrero, *Ídem*.

²¹⁶ Koontz, Harold, "The management theory jungle", en *Management: a book readings*, Koontz, Harold and Cyril O'Donnell (comps.) New York, Mc Graw Hill., 1964; citado por Omar Guerrero, "El management público, una torre...", en *op. cit.*, p.17.

²¹⁷ Babbage, Charles. "Sobre la división del trabajo" en Merryll, Harwood. *Clásicos en administración*. Limusa, México, 1975; citado por Omar Guerrero. "Management público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema", en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 100, abril de 1999, p. 196.

Tal como lo explicó Oliver Sheldon, la industria no es una mera máquina sino una forma compleja como se asocia la vida humana; de modo que la verdadera interpretación se manifiesta en función de las ideas, de los objetivos y de los ideales del ser humano, sin hacer referencia a las máquinas. Dado que la industria se creó para satisfacer las necesidades de la vida humana, el objeto del management o manejo consiste en convertir la industria en efectivamente humana, al tiempo que personifica el esfuerzo de un grupo de seres humanos en favor de un objetivo común. Para alcanzar este objetivo es preciso contar con un móvil o ideal, una dirección y coordinación, un trabajo y, sobre todo, de la cooperación humana.²¹⁸

Sheldon concluye que el management no tiene un fin o motivo en sí mismo, de modo que si el móvil de la industria es el beneficio a la sociedad, el management se entroniza y legitima para que el futuro de la industria descansa en sus manos. De esta manera el manejo se concibe como un hecho social de índole económica que al operarse desde y en los procesos industriales, influye en la vida humana. Sheldon es claro al definir con cierta exactitud a la administración, al management y a la organización: la primera es la función de la industria referida a la determinación de la política empresarial, a la coordinación de las finanzas, de la producción y de la distribución, a la fijación de la extensión de la organización y al control. Por su parte el management lo define como la función de la industria encargada de ejecutar la política dentro de los límites fijados por la administración, lo mismo que de utilizar la organización para los fines particulares que se le especifican; por último, la organización es el proceso mediante el que se combina el trabajo que los individuos o grupos deben efectuar, con las facultades necesarias para su ejecución.²¹⁹

En otro orden, Drucker identificó al management como un órgano específico de la empresa de negocios, donde sus decisiones y actos se orientan al desempeño económico y sólo puede medirse por los resultados económicos que

²¹⁸ Sheldon, Oliver, *La filosofía del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923), pp.11-30.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 33.

le toca producir.²²⁰ En cuanto a Brech, éste lo define como un proceso social responsable de planificar y de regular económicamente una empresa a fin de cumplir con un objetivo o tarea determinada; además de fungir como guía, integración, motivación y supervisión del personal que compone la empresa.²²¹

El estudio de las actitudes de los trabajadores y de su influencia en la eficacia administrativa, iniciado con rigor científico por Elton Mayo²²² en la prestigiada Escuela de Graduados de Administración de Empresas de la Universidad de Harvard, en el año de 1927, fue trascendente para la teoría y la práctica de la administración, dando nacimiento a las corrientes psicosociológicas en contraposición a las escuelas mecanicistas que la habían precedido.

Lo expresado lleva a una conclusión: el interior de la organización es el dominio del management; sin embargo, esta focalización se desvió en la últimas décadas debido a los ascensos de la tecnología de la información. Es comprensible que el management se iniciara como una preocupación hacia el interior de la organización para atender los problemas de producción, recursos humanos, recursos materiales, finanzas, entre otros; pero en la actualidad, como lo hemos visto en el capítulo anterior, su función específica es orientar los recursos de la organización hacia sus resultados externos.

En suma, el management o manejo es un producto del proceso industrial de naturaleza económica que constituye el factor esencial de los negocios privados: en la actualidad, el éxito empresarial está condicionado sin lugar a dudas por la calidad del management en los negocios privados.

3.1.1 Un management orientado al mercado

De los acontecimientos de la vida social que más cambios acelerados ha tenido son los negocios privados; junto con ellos han surgido innumerables

²²⁰ Drucker, Peter, *The practice of management*, U.S.A., Harper and Row Publishers, 1954; citado por Omar Guerrero, "Management público: un concepto...", *op. cit.*, p. 197.

²²¹ Brech, E. F. L. *Management...*, *op.cit.*, p. 20.

²²² Vid. Mayo, Elton, *The social problems of an industrial civilization*, Boston, Mass., Harvard Bussines School, 1945.

técnicas de manejo importantes para la empresa privada, tales como la reducción del tamaño de la empresa, la contratación externa del personal, la gestión de la calidad total, el análisis del valor económico, las mejores prácticas estándar de desempeño (*benchmarking*) y la reingeniería de procesos, entre otras.

Peter Drucker estaba convencido de que todas estas técnicas -a excepción de la contratación externa y de la reingeniería de procesos- se diseñaron para hacer lo que ya se estaba haciendo, pero de forma diferente; se trata de herramientas referidas al cómo hacer. No obstante ello no significa una garantía para lograr el éxito y la permanencia en el mercado: las causas deben buscarse en la asincronía entre los supuestos de una organización y su realidad desde donde opera. Estos supuestos se refieren a los mercados, a los clientes, a los competidores, a la tecnología y a los puntos débiles y fuertes de una corporación.²²³

A decir de Drucker, toda organización empresarial tiene una teoría del negocio que está integrada por los supuestos de la organización: la sociedad, el mercado, el cliente y la tecnología; por la misión de la empresa; y por las competencias centrales para que la organización lleve a cabo su objeto vital.

En 1930 la empresa británica *Marks and Spencer* redefinió su competencia central como la capacidad para identificar, diseñar y desarrollar la mercancía que ponía a su venta, en lugar de la capacidad de comprar. Según Drucker, el cambio fundamental en la teoría del negocio de la empresa moderna se debe a esta compañía en la que se pensó que es el comerciante y no el fabricante el que conoce mejor al cliente; de tal manera el primero es el que debe diseñar los productos, desarrollarlos y buscar al segundo para que fabrique los artículos en función de los diseños, las especificaciones y los costos hechos por ellos. Esta nueva definición se ha ido madurando al paso del tiempo, al grado de desplazar al management de su antiguo lugar de la producción hacia el mercado.²²⁴

²²³ Drucker, Peter, *Escritos fundamentales: el management*, tomo 2, Argentina, Editorial Sudamericana, 2002, p. 57.

²²⁴ *Ibid.*, p. 67.

En la actualidad, esta orientación prevalece en todas las grandes cadenas comerciales del mundo, lo que ha mostrado prácticas gerenciales como la *respuesta eficiente al consumidor* (ECR) y el *manejo de categorías* (*Category management*) de los productos en el punto de venta. En nuestro país, una asociación civil denominada ConMéxico, integrada por las principales empresas transnacionales fabricantes de productos de consumo, efectúa importantes intercambios con las principales cadenas comerciales a efecto de implantar nuevos procesos gerenciales que permitan acercarse a las necesidades de los consumidores.

Para Drucker, esta orientación se percibe gracias a cuatro cambios que se llevan a cabo en la naturaleza de la empresa: la dinámica de la corporación; la reducción de su tamaño; la reestructuración organizativa; y, la transformación de la condición laboral del personal.

3.1.1.1 Dinámica de la corporación

La empresa privada dedica gran parte de su tiempo y de sus recursos a estudiar lo que sucede en su exterior auscultando el sentir de sus clientes, o más bien de sus no-clientes pues los primeros síntomas que reflejan alguna alteración en las compañías difícilmente se detectan dentro de la organización o entre sus clientes. En este sentido Drucker pone de ejemplo a *Wall-Mart*, una empresa gigantesca que a mediados de los 90 detentaba 14% del mercado de bienes de consumo en los Estados Unidos; de modo que el 86% restante no eran sus clientes: hoy en día, su firma comercial tiene un porcentaje mayor de participación tanto en los propios Estados Unidos como en Gran Bretaña y en México.

Dado que una empresa es un negocio que requiere lo mismo que cuidado preventivo que incorporar el seguimiento y la prueba sistemática de su teoría del negocio, así como un diagnóstico temprano que le permita evaluar cuando su teoría ya se ha estancado -pues al aplicar por complemento los objetivos de la organización se empieza a anunciar la obsolescencia de la teoría-, desde nuestro punto de vista alcanzar sus objetivos no es motivo para celebrar sino para repensar sus fines. Lo mismo sucede con el crecimiento rápido de una

corporación, con su éxito o con su fracaso inesperado: cualquiera de ellos son motivos para percatarse de que la teoría del negocio se quedó atrás.

3.1.1.2 Reducción del tamaño

Como consecuencia de la crisis del taylorismo-fordismo, a mediados de la década de 1960 el poder de las empresas dejó de basarse en sus grandes dimensiones, para darles paso a las de tamaño mediano, además de que los altos ejecutivos dejaron de aspirar al empleo vitalicio.

Una visión temprana sobre las ventajas de la pequeña empresa la dio E. F. Schumacher a principios de la década de los 70, donde observaba que dentro de la magnitud de las empresas se había logrado obtener su pequeñez; el mejor ejemplo, decía, era General Motors, pues siendo una empresa gigantesca se convirtió en una federación de compañías de tamaño razonable.²²⁵

Contra el gigantismo, la pequeñez es necesaria porque, según el autor, la gente necesita tanto de libertad como de orden al mismo tiempo: la libertad que proporcionan las pequeñas unidades autónomas y el orden que propician la unidad y la coordinación en gran escala. El problema de ésta consiste, por consiguiente, en discriminar y diferenciar cada una de las actividades de manera que cuanto más activa e íntima sean menos personas toman parte y más relaciones se establecen.²²⁶

El tránsito hacia la pequeña y mediana empresa se debió a la mecánica de su transformación, mientras que la reducción de su tamaño obedeció al impulso de nuevas fuerzas, como alianzas, fusiones y adquisiciones; a su vez, la estructura corporativa cambió debido a la asociación entre empresas, las cuales hoy en día practican operaciones e inversiones conjuntas que aseguran un mercadeo integral.²²⁷

²²⁵ Schumacher, E. F., *Small is beautiful*, New York, Perennial Library, 1973. pp. 63-64; citado por Omar Guerrero, en *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, 2002, (manuscrito), p. 25.

²²⁶ *Ibid.*, p. 26.

²²⁷ *Ibid.*, p. 27

Hacia 1982 apareció un libro donde los autores daban cuenta de las empresas más importantes que habían logrado un alto grado de innovación y, al mismo tiempo, habían sido capaces de adaptarse a los cambios ²²⁸; el mensaje consistía en que las mejores corporaciones se estaban transformando en instrumentos de producción y distribución más efectivos, novedosos, flexibles y orientados al consumidor.

El concepto de innovación que aplicaron los autores también definía la función del empresario y de su equipo gerencial a los que calificaban como excelentes; bajo este punto de vista las compañías que habían alcanzado ese desempeño innovador también fueron calificadas de excelentes. De acuerdo con los autores, la excelencia empresarial tiene ocho atributos:

- el énfasis en la acción;
- la proximidad con el cliente;
- la autonomía y empresarialidad;
- la productividad por medio de las personas;
- manos a la obra;
- zapatero a tus zapatos;
- formas simples personal reducido;
- estira y afloja simultáneo.²²⁹

3.1.1.3 Reestructuración organizativa

La llamada excelencia de las empresas, bajo estos ocho atributos, tiene como fundamento uno de los impactos más importantes que se han logrado en todas las empresas: propiciada gracias a la reingeniería, el uso de la computación en los procesos de trabajo. Como resultado de esta innovación se reducen los niveles jerárquicos dentro de las firmas, ya que originalmente habían sido creados para transmitir información, y con ello se modificó la estructura laboral de las

²²⁸ Peters, Thomas and Waterman, Robert, *In search of excellence*, New York, Warner Books, 1982, p. 12.

²²⁹ *Íbid.*, pp. 13-16.

empresas: ahora es el trabajo temporal y el de tiempo parcial los que están proliferando en todas las compañías.

3.1.1.4 Recursos humanos

En estas mismas empresas su personal ha venido desempeñando labores que apelan a destrezas más elevadas y a posiciones mejores, por lo que le dedican mayor tiempo del que le dedicaban antes. Drucker piensa que un elevado porcentaje de empleos temporales que ofrecen las agencias es para profesionistas que cubran puestos de alta gerencia, más que para personas con destrezas menores o sin experiencia; esta opinión ha llevado a Omar Guerrero a concluir que como la gerencia es visible, se ha convertido en una mercancía que puede adquirirse en el mercado, de la misma manera que los gerentes están ahora involucrados en el movimiento comercial a disposición de los clientes potenciales.²³⁰

Otro de los efectos por la reducción de niveles administrativos y de la nueva mecánica de crecimiento de la empresa es la moderna práctica de contratar por fuera (*outsourcing*) o sea confiarle una actividad determinada a una compañía independiente especializada en ella. La contratación externa se ha vuelto común en los servicios de mantenimiento, aseo y fotocopiado, por nombrar sólo algunos, aunque últimamente se ha extendido al procesamiento de datos y a la gerencia.

El efecto de los grandes cambios que afectan a la empresa es que el management privado se ha desplazado desde la esfera de la producción hacia la esfera del cambio, quedando sus resultados en el mercado. El cambio es uno de los aspectos más importantes en las empresas de nuestros días; la palabra cambio ingresó al léxico corporativo como un término que describe una espada de dos filos: por un lado representa crecimiento, oportunidad e innovación; por el otro, significa amenaza, desorientación y revuelta. El management de hoy no sólo debe hacer bien las cosas, sino también hacer las cosas correctas.

En la época en la que no había información sobre el mercado, las decisiones se tomaban en función de la que había disponible acerca de los

²³⁰ Guerrero, Omar. *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo... Op. cit.*, p. 31.

procesos de manufactura y los costos de producción. En la actualidad, gracias a que se cuenta con información en tiempo real sobre los sucesos del mercado, ahora las decisiones se basan en lo que ocurre en el lugar donde los consumidores deciden comprar; es decir, las decisiones ahora están controladas por los que poseen la información: los minoristas y los distribuidores.²³¹

Hoy en día las empresas se organizan apoyándose en el flujo de la información interna y externa, eliminando muchos niveles jerárquicos; además, las empresas están aprendiendo que la economía necesita menos de los intermediarios, por lo que la tendencia es eliminarlos junto con los mayoristas, como acontece en Estados Unidos y Japón. Por lo común se atribuye a los japoneses la invención del *keiretsu*, el concepto administrativo por el que proveedores de una empresa están atados a su principal cliente en lo que se refiere a la planificación, el desarrollo de productos, el control de costos, la publicidad, entre otros; su concepto se remonta a 1910 cuando William C. Durant creó General Motors a base de adquirir pequeñas pero exitosas fábricas automotrices para fusionarlas en una gran compañía.

Aunque el *keiretsu* de Durant se basaba en la idea de que el management significaba mando y control, lo que a la postre representó el punto débil de la empresa, la idea fue comprendida en los años veinte y treinta por el constructor del siguiente *keiretsu*: Sears Roebuck & Co. al convertirse en el mayor minorista estadounidense de aparatos y ferretería con base en la adquisición de pequeños paquetes minoritarios de acciones de sus principales proveedores. El siguiente constructor del *keiretsu* -probablemente el más exitoso hasta ahora, incluyendo a los japoneses- fue Marks & Spencer en Inglaterra, que, a partir de la década de los 30 integró a todos sus proveedores en su propio sistema de administración, pero exclusivamente mediante contratos y no a través de la participación en la propiedad o en su control.²³²

²³¹ *Ibid.*, p. 32.

²³² Drucker, Peter, *Escritos fundamentales...*, *op.cit.*, pp. 145-146.

Como se aprecia, cada vez más será indispensable que las empresas gestionen la cadena del costo económico como un todo, siendo su transición desde la fijación de los precios según los costos al cálculo de los costos según los precios.

De la misma forma la distribución de la planta física se está transformando: ahora cada vez hay más empresas en las que las bodegas cambiaron de uso; por ejemplo, las cadenas de autoservicio manejan la mitad de su mercancía sin almacenarla ya que fluye del fabricante a la tienda, la otra mitad sí pasa por una bodega o *cruce de andén*, pero no permanece ahí más de doce horas pues, más que un patio de estacionamiento, la bodega ahora se ha convertido en uno de maniobras.²³³ Esto es posible gracias a las inversiones que hacen las empresas en materia de infraestructura informática.

De manera paralela la economía cada vez requiere de menos financiamiento, debido a que los bancos han tenido que reducir el negocio de los préstamos comerciales, aun habiendo bonanza económica: ahora el sistema bancario prefiere destinar sus fondos a operaciones dudosas de bienes raíces y préstamos de los países en desarrollo.

En síntesis, la empresa actual exige compartir la información del cálculo de costos y hacer compatible los sistemas en toda la cadena. Antes el gerente era la persona responsable del trabajo de sus subalternos, ahora es la persona a la que se le confía el rendimiento de las personas que prestan sus servicios en la empresa; más concretamente, el gerente ahora es el responsable del rendimiento de la empresa.

3.1.2 Manejo y empresariedad

En la gerencia privada el tema de la empresariedad (*entrepreneurship*) ha recibido poca atención; aunque para la economía clásica ha tenido un papel determinante el funcionamiento del mercado; por otro lado, no hay que olvidar que los empresarios son agentes de cambio y crecimiento de la economía, a ellos les

²³³ *Íbid.*, p. 159.

corresponde generar y aplicar ideas innovadoras, en momentos donde la dinámica y las grandes transformaciones de la época han propiciado el mercado global. También los emprendedores además de asegurar el uso adecuado de los recursos, propician las oportunidades de rentabilidad potencial asumiendo los riesgos inherentes.

Para los especialistas en economía neoclásica la empresarialidad es el centro hacia el que convergen los factores de la producción, de donde el empresario es el personaje creativo y productivo, de modo que tanto el capital como el trabajo dependen de su actividad.

Omar Guerrero asegura que el término empresario es una categoría relativamente antigua; es posible que la primera expresión se acuñara hace más de dos siglos, cuando Jacques Savaroy, autor de *Parfait négociant*, la empleó en 1711 para explicar que el empresario era aquel que emprendía una manufactura.²³⁴

En un sentido general, la empresarialidad es la habilidad que tiene un individuo para encauzar recursos destinados a obtener nuevas oportunidades en los negocios. Con este sentido la figura del empresario como lo conocemos hoy, se debe al economista irlandés Richard Cantillon quien en 1755 señaló que el emprendedor era aquél que estando comprometido con las actividades productivas de la sociedad vivía de un modo incierto, determinado por la cantidad de clientes que tuviera. Los empresarios se distinguen de las personas que viven de su salario porque ellos tienen ingresos tan inciertos como su subsistencia, pero además forman parte de la categoría económica de los que tienen capital para establecer una compañía o vivir de su trabajo.²³⁵

No obstante, el concepto y función del empresario y de la empresarialidad se percibe en las antiguas repúblicas mercaderes italianas de Pisa, Génova y Venecia cuando en el siglo XVIII se acostumbró designar al emprendedor o

²³⁴ Sánchez Gil, Mariano, *Naturaleza y evolución de la función empresarial*, Madrid, Aguilar, 1969, p. 5; citado por Guerrero Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo...*, op. cit., p. 223.

²³⁵ Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México, FCE, 1950 (1755), pp. 42-45; *ídem.*, p. 224.

undertaker como la persona que se aventuraba o comprometía en negocios por cuenta propia, enfrentando tanto el beneficio como la pérdida.

A pesar de lo anterior, en Inglaterra y Francia se usó de manera diferente el término empresario; mientras los ingleses hacían énfasis en la inversión de capital, los economistas franceses se inclinaban por la cualidad de su personalidad: habilidad, actividad individual y dirección.²³⁶ Una de las críticas que se le hacen a la economía política es que soslayó los rasgos fundamentales del empresario, en lugar de haber explorado las funciones empresariales.

En contraste con la labor del gerente o manejador, quien tradicionalmente ha funcionado como parte de la producción, donde el empresario ejerce sus actividades es el comercio; con todo y con el tiempo las funciones tanto de la propiedad como del management se han disociado, debido a que el factor riesgo disminuyó, ello ha dificultado también identificar la esencia de la acción empresarial.

Con el surgimiento de la gran industria se reprodujeron organizaciones de gran escala, lo que hizo que se hicieran cada vez más confusos los papeles del empresario y del manejador; en este sentido Veblen aseguraba que el sistema industrial era la estructura de la civilización moderna y la empresa de negocios la fuerza directiva que lo animaba, de donde sus rasgos característicos eran el proceso mecánico y la inversión productiva.²³⁷ Poco después de haberse publicado la obra de Veblen entraron en escena unos personajes que conocían a fondo las máquinas y por lo mismo podían relacionarla a los seres humanos; nos referimos a los ingenieros Taylor, Fayol, y Gantt.

En la actualidad la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) tiene la convicción de que la empresarialidad es decisiva para el desarrollo y crecimiento de los países. El término empresarialidad se

²³⁶ En las obras de Jean Baptiste Say y Francois Quesnay, se encuentran referencias del término empresario.

²³⁷ Veblen, Thorstein, *Teoría de la empresa de negocios*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1965 (1904), p. 33; citado por Guerrero Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo...*, op. cit., p. 227.

emplea para caracterizar de manera general a los negocios, denotando la voluntad para tomar riesgos, hacer innovaciones y adoptar iniciativas con las que se exploren nuevas oportunidades de negocios; asimismo, es la clave para alcanzar una economía desarrollada capaz de adaptarse a cambios estructurales, económicos y tecnológicos, lo mismo que a nuevas circunstancias y retos. En suma, la empresariedad es el producto de tres dimensiones que trabajan unidas en los países: las condiciones adecuadas, los programas gubernamentales debidamente elaborados y las actitudes culturales que lo apoyen.²³⁸

A este respecto, René y Rocío Villarreal señalan que en el nuevo orden económico existen tres impulsores de la competitividad para el desarrollo de las empresas:

- La era del cambio, rápido, continuo, complejo, incierto que implica pasar de un *ceteris paribus* (en donde una variable cambia mientras las otras permanecen constantes) al *mutatis mutandis* (en la que todas las variables cambian al mismo tiempo), lo que produce mayor incertidumbre y posibilidades de predicción.
- La era de la globalización de los mercados en la que la producción, el comercio las finanzas y la información presentan nuevas amenazas, oportunidades y fuentes de turbulencia y vulnerabilidad para la competitividad de empresas y países.
- La era del conocimiento, la información y la mentefactura en donde el capital intelectual se convierte en el factor estratégico del nuevo modelo de competitividad: la ventaja competitiva sustentable, que implica un progreso de las telecomunicaciones, de las tecnologías de la información y de altos niveles de productividad basados en una movilidad global de los factores de la producción.²³⁹

²³⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, *Fostering Entrepreneurship*, París, 1998, p. 11.

²³⁹ Villarreal, René y De Villarreal, Rocío, *México competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*, México, Océano, 2002, pp. 99- 103

Bajo este modelo, la competitividad adquiere un carácter sistémico al involucrar el cambio y la incertidumbre en distintos niveles y la toma de decisiones de múltiples actores en cada uno de los mismos: desde el nivel micro de la empresa hasta el país y el mercado global.

Para René y Tania Villarreal, en la era del conocimiento y la información el capital intelectual, a diferencia de otros tipos de capital que intervienen en los procesos productivos, es el factor estratégico de la competitividad. Este capital es intangible, presenta rendimientos crecientes a escala y no se compra, sólo se puede cultivar a través de organizaciones inteligentes.²⁴⁰

El trabajador del conocimiento, término desarrollado por Peter Drucker en su libro la *Sociedad poscapitalista*, no sólo debe laborar con eficiencia, sino que debe aprender de manera continua y aplicar el conocimiento al negocio, mediante la innovación productiva para la obtención de la ventaja competitiva sustentable. Es decir, la productividad del conocimiento será el factor determinante en la posición competitiva de una empresa, una industria o un país.

3.2 EL MANAGEMENT PÚBLICO

El vocablo *public management* suele traducirse en nuestro idioma como gestión pública, gerencia pública, dirección pública e incluso administración pública; aunque también es posible encontrarlo como *management* público. Para Omar Guerrero el vocablo debe traducirse como manejo público, en virtud de que antes algunos autores ya lo habían tratado de esa forma.²⁴¹

²⁴⁰ Villarreal, René y Villarreal, Tania, IFA: *La empresa competitiva sustentable en la era del capital intelectual*, Mc Graw Hill, 2003, p. 103

²⁴¹ El colombiano Florentino González escribió en 1840: "La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tengan el carácter de públicos, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para *manejarlos*." Florentino González, *Elementos de ciencia administrativa*, Santa Fé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, 1994 (1840), pp. 75-76; citado por Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado Cívico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 90.

Como mencionamos en la sección anterior, el manejo es un fenómeno que incumbe a la economía industrial, y en los Estados Unidos forma parte de la administración pública. Ya desde 1887 Woodrow Wilson se inclinaba por estudiar una disciplina pragmática basada en el principio de utilidad; desde su punto de vista el objeto del estudio administrativo era descubrir qué es lo que puede hacer el gobierno y cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y el mínimo costo posible.²⁴²

Esta adopción y adaptación se difundió en 1937 en todo el planeta, haciéndose visible en el ámbito de los negocios públicos, tal como se puede constatar en el Informe Roosevelt (*Report of the President's Comité on Administrative Management, 1937*), preparado por un comité integrado por Luther Gulick, Charles Merriam y Louis Brownlow.

A decir de Omar Guerrero, el progenitor intelectual del término *management* en administración pública es Leonard White, gracias a su obra *Introducción al estudio de la administración pública (Introduction to the study of public administration)*, escrita en 1926. Dado que White asumió que la administración pública en los Estados Unidos debería descansar más en el manejo que en el fundamento de la ley, propuso sentar bases no jurídicas para estudiar la organización, el personal, las finanzas y el control: división original del *management* y proceso de la administración pública.²⁴³

Según White la administración pública es el management de personas y materiales para lograr los propósitos del Estado. El especialista explica que para el estudio de la administración pública había minimizado deliberadamente los aspectos jurídicos de la misma para enfatizar su fase de manejo o conducción de los asuntos del gobierno de manera similar a como se hace en otras

²⁴² Wilson, Woodrow, "The study of administration", en *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, 1887, p. 197.

²⁴³ White, Leonard, *Introduction to the study of public administration*, New York, The MacMillan Co., 1926, pp. VII-VIII.

organizaciones, como en una empresa comercial, un centro educativo o una iglesia en donde el management es un elemento esencial para el éxito.²⁴⁴

Dentro de esta tendencia, el desarrollo del manejo tuvo su punto más alto en una de las obras más importantes de la teoría de la administración pública, gracias a Dwigth Waldo, quien la definió de dos modos:

La administración pública es la organización y el management de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; [es también] el arte y la ciencia del management aplicado a los asuntos de Estado.²⁴⁵

En la medida en que las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales fueron moldeando la naturaleza del Estado, en esa misma medida el concepto de manejo público fue convirtiendo a la administración pública en una gran institución de retos mayores. Por lo mismo, es interesante recordar el movimiento dirigido por William Willoughby en favor del manejador general (*general manager*), cuyos principios y prácticas de las empresas privadas debidamente organizadas fueron adoptados por el gobierno estadounidense.

Willoughby estaba convencido de que el jefe del Ejecutivo era un manejador público que ocupaba una posición similar al de un gerente general de una empresa privada, pero bajo la tutela del poder Legislativo; tal como el gerente lo está del consejo de administración.²⁴⁶

Para él, con este símil ya no quedarían dudas de lo que sería el *manager public*: un puesto cuyas tareas en el seno de la administración pública son las de organizar y coordinar los procesos de los recursos humanos, materiales y financieros procurando el equilibrio interorganizativo.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 10.

²⁴⁵ Waldo, Dwight, *The study of public administration*, New York, Random House., 1967 (1955), p. 20; citado por Omar Guerrero, "El *management* público, una torre...", *op. cit.* p.18

²⁴⁶ Willoughby, William, *Principles of public administration*, Baltimore, The Jhon Kopkins Press, 1927, pp. 41y 49; citado por Omar Guerrero, " El *management*: un concepto...", *op. cit.*, p. 201.

Cabe destacar que la Constitución Política de Estados Unidos de América no registra la voz *management* ni *public administration*, sin embargo, su Presidente desempeña tareas maneriales que se vinculan con sus propósitos.

Definitivamente es a partir de la obra de Leonard White cuando la palabra *management* ha estado presente en la teoría de la administración pública norteamericana. Revisemos algunos de los autores que más han abundado en el tema:

Para Charles Merriam el enfoque managerial, llamado también enfoque procedimental, tenía que ver con:

los flujos y ritmos de las operaciones de la administración, con su análisis y su control.²⁴⁷

Según su opinión la administración pública era una ciencia ya que, al igual que otras organizaciones humanas en las que se busca un propósito común que individualmente no puede alcanzarse, ésta trataba con los medios y los fines necesarios. Para él, el manejo era parte de las relaciones sociales que comprendía a un conjunto de personas, prácticas y procesos con respecto a patrones de conducta general y que su estudio continuaba con un campo especial del comportamiento humano.

Por su parte Wengert se refirió al *management* creativo como un proceso educativo de relaciones donde se involucran tanto el ciudadano como el manejador; o en otras palabras, como una ingeniería del consenso en la que se crean y mantienen las relaciones consensuales dentro y fuera de la organización administrativa.²⁴⁸

Por otro lado, Luther Gulick asegura que tanto el trabajo del gobierno como el desarrollo y la aplicación de controles, así como el manejo de servicios, forman parte de lo que se conoce como administración pública; la respuesta que propuso

²⁴⁷ Merriam, Charles, "The development of theory for administration", en *Advancement Management Journal*, núm. 5, 1940, p. 130; citado por Omar Guerrero en "El *management* público: una torre...", *op. cit.*, p. 130.

²⁴⁸ Wengert, Egbert, "Public administration", en *The American Political Science Review*, vol. 36, United States, 1942, p. 320; citado por Omar Guerrero en *Ídem.*, p. 19

no fue ni la administración pública ni el manejo, sino las funciones generales de toda administración: planeación, organización, personal, dirección, coordinación, información y presupuesto y que en inglés se conoce como el POSDCORB²⁴⁹

Como tanto el managerialismo como la ciencia política siempre han estado presentes en el estudio de la administración pública, Marshall Dimock argumentaba que ésta consideraba problemas, poderes, organización y métodos del management para aplicar la ley: no cabía duda de que se trataba de una organización compleja, ya que tenía deberes públicos y no sólo le concernía la eficiencia. Dimock estaba convencido de que la autoridad pública mantenía una relación directa con la administración pública, junto con las técnicas del management, pero añadiendo a la *policy* como parte de la implementación del proceso de gobierno.²⁵⁰

Una opinión semejante era la de Paul Appleby, quien concibió al management como un nexo entre *policy* y administración:

administración aquí se trata, por tanto, como un término muy amplio que participa en la hechura de *policy* (...) management incluye el entremetimiento de la hechura de *policy* y la ejecución, pero aquí se asigna en forma arbitraria al nivel básico y se usa para significar la acción ejecutiva con menor hechura de *policy*.²⁵¹

De lo señalado por estos autores Omar Guerrero concluye que el manejo público constituye un subcampo de la administración pública y un ámbito de trabajo interprofesional que se relaciona con las tareas generales de

²⁴⁹ Gulick, Luther. "Notes on the theory of organization", en Luther Gulick y Lyndall Urwick, *Papers of science of administration*, New York, Augustus M. Publishers, 1973 (1937), pp. 3-45; citado por Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000, p. 167.

²⁵⁰ Dimock, Marshall, "The meaning and scope of public administration", en Gaus, Jhon *et. al The frontiers of public administration*, New York, Russel and Russel, 1967; citado por Omar Guerrero, *Ídem.*, p. 155.

²⁵¹ Appleby, Paul, *Policy and administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1949. pp. 6 y 7; citado por Omar Guerrero, *Ídem.*, pp. 155 y 156.

dirección²⁵² del trabajo asignado a otros. De igual manera, ha inspirado el desarrollo de un campo de estudio compartido por especialistas de la administración pública y los tratadistas de la *policy*.²⁵³

3.3 EL NUEVO MANAGEMENT PÚBLICO

El manejo público nuevamente vuelve a ser motivo de interés teórico y práctico en nuestra época, su estudio y desarrollo resurgió en la década de los 90, tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá; con todo y su influencia ha abarcado prácticamente a todos los países del orbe.

La nueva gerencia pública (*new public management*), como se analizó en el capítulo anterior, es producto de las teorías económicas neoclásicas y de la opción pública (*public choice*) las cuales interpretan el manejo público bajo las opciones del mercado.

Este enfoque gerencial se ha propagado en el terreno de la globalización económica, cuya síntesis aboga principios neoliberales en los que los problemas del gobierno pasan a un segundo plano, y la nueva gerencia pública asume el papel de promotor del mercado: el resultado es un modelo único de administración pública para todos los países.

Al respecto Omar Guerrero señala que el objetivo es que la administración de cada país quede uniformada bajo una pauta universal en la que destacan cinco rasgos fundamentales:

el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el

²⁵² En nuestro idioma, la palabra dirección se usa para referirse al acto de gobernar, aunque también significa mandar, regular y conducir; igualmente suele usarse como sinónimo de management. En este sentido Gulick fue claro al definir a la dirección como la tarea mediante la cual se toman decisiones y se llevan a cabo por medio de órdenes e instrucciones generales y específicas.

²⁵³ Guerrero, Omar, "Management público, un concepto...", *Op. cit.*, p. 205.

fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, el reemplazo del ciudadano por el consumidor y la reivindicación de la dicotomía política-administración, enriquecida como antinomia entre *policy* y *management*.²⁵⁴

De lo anterior se infiere que debe contrastarse la administración pública burocrática, tradicional y weberiana contra el modelo neogerencial moderno, ágil, eficiente y posburocrático basado en los métodos y técnicas de la organización privada; como consecuencia, se supone que el gobierno debe ser parte del nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación, esto debido a que opera todavía con reglas en las que se restringe la iniciativa: con rutinas supeditadas a un excesivo control, con jerarquías en las que se limita la flexibilidad de la organización y con topes presupuestales que impiden el logro de resultados.²⁵⁵

En cambio, las ventajas del modelo empresarial sobre la organización burocrática del Estado radican en que ésta dispone de estándares y medidas de productividad, con una planeación estratégica que incluye la definición de objetivos, metas e indicadores de rendimiento expresados en términos cuantitativos, con una asignación de recursos ligados a medidas de desempeño, y con el uso de contratos y franquicias que permite una mayor eficiencia.²⁵⁶

Como se ve, la administración pública adopta nuevos valores para su funcionamiento, lo que obliga a adquirir una nueva cultura en su desempeño. En el cuadro 3.1 se aprecian de forma comparativa los valores tradicionales del sector público junto con sus nuevas orientaciones.

En el esquema de Montgomery, el nuevo modelo gerencial se basa en la competencia, haciendo énfasis en la *public choice* (enfocado a los clientes y las múltiples versiones de servicio), en los líderes empresariales que compiten con otros proveedores públicos y privados, y en estructuras y fuerzas de trabajo

²⁵⁴ Guerrero, Omar. "El *management* público: un concepto..." *Op. cit.*, p. 213.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 214.

²⁵⁶ Hood, Christopher. "A public management for all seasons?." En *Public Administration*, Vol. 69, Núm 1, 1991. United Kingdom, pp. 5-6, citado por Omar Guerrero, *Íbidem*.

flexibles (procesos de reingeniería y organización plana). Asimismo, el modelo del nuevo manejo público estimula la reducción de la gerencia media a favor de aquellos empleados que antepongan iniciativas, se basa en una organización democrática (descentralización del liderazgo), en el trabajo creativo (mejora continua por los propios empleados) y en el trabajo en equipo (focalizando las necesidades de los empleados y éstos como activo); también el modelo neogerencial procura reducir la gerencia para devolver a la línea la toma de decisiones orientadas a las necesidades de los clientes y los ciudadanos.

Cuadro 3.1
LOS VALORES DEL SECTOR PÚBLICO

Tradicional	Nuevas Orientaciones
Valores de macro- nivel	
Monopolio Regulación Organización para el control Reducción/crecimiento Agregación de programas	Competencia Incentivos al mercado Organización en función a la misión Mejora continua Cambio de programas
Valores de la estructura	
Centralizada Supervisores como controladores Trabajo individual Estructura jerárquica Trabajos simples Un solo servicio	Descentralizada Supervisores como auxiliares de la participación Trabajo en equipo Estructura plana Trabajos multidimensionales Múltiples versiones del servicio
Valores del trabajo	
Orientado a expertos Enfoque a la tradición Análisis de problemas Decisiones temerosas Actitudes protectoras Cumplimiento Inspección y control	Orientado a clientes Enfoque a la innovación Determinación de posibilidades Decisiones como oportunidades Actitudes productivas Capacidad Prevención
Valores de los empleados	
Sistemas de indiferencia Empleados como gasto Gerentes orientados Evaluación/ sanción/ ascenso	Necesidades de los empleados Empleados como activo Empleados orientados Desarrollo/ aprendizaje/ reconocimiento

Cuadro adaptado de Montgomery, Van Wort. "The first step in the reinvention process: assessment", en *Public Administration Review*, septiembre-octubre 1995, vol. 55, núm. 5.

En el modelo neogerencial, los procesos de planeación buscan alimentar el control y la evaluación, por lo que se hace un especial énfasis en la planeación estratégica, la programación-presupuestación y los nuevos procesos gerenciales como reingeniería de procesos, planeación estratégica, calidad total y mejora continua, entre otros; todos tomados de la administración privada. Cumplir con la planeación es el catalizador del desarrollo de las metas, de los objetivos, de las medidas o indicadores de desempeño y de las estrategias; y es que la planeación provee al sector público de la oportunidad de evaluar la efectividad y eficiencia de sus programas²⁵⁷, además de que el modelo también es proclive a la gestión de la calidad y del conocimiento.

En suma, la propuesta del modelo gerencial consiste en orientar los servicios de la administración pública del ciudadano hacia los del consumidor; aumentar la eficiencia de los servicios públicos desarrollando al mercado en su seno; sustituir el servicio civil de carrera por el de contrato, donde prevalezca la evaluación de resultados y los incentivos; y, someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa basándose en razones de mercado.²⁵⁸

Sin lugar a dudas se trata de un enfoque novedoso fundado más en la economía neoclásica que en la política, con énfasis en las fallas del gobierno más que en los defectos del mercado y con dudas sobre la capacidad de la burocracia para proveer los servicios públicos.

Como ya se señaló, a decir de Omar Guerrero el modelo gerencial es el resultado de un proceso de dos etapas para privatizar el sector público: la primera se refiere a la *exprivatización* del Estado, o sea cuando la administración pública

²⁵⁷ Melkers, Julia and Willoughby, Catherine, "The state of the states: performance based budgeting requirements in 47 out of 50", en *Public Administration Review*, enero-febrero, 1998, núm. 1, vol. 58

²⁵⁸ Guerrero, Omar, "El *management* público: una torre de...", *op. cit.*, p. 28.

transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada; en su momento la *exprivatización* fue la primera etapa del neoliberalismo, en atención a la eficiencia que ofrecía el mercado a la economía capitalista en su conjunto. La segunda etapa es la *endoprivatización*, es decir, la forma como se sustituye la gestión de los asuntos públicos por medio de la metodología del management privado.

A diferencia de la *exprivatización*, en la que el nuevo manejo público funge como el sujeto de transacción de las cosas hacia el mercado, en la *endoprivatización* ese management público se convierte en el objeto de una transacción mercantil.

en tanto la *exprivatización* afecta al qué de la administración pública, la *endoprivatización* lo hace en el cómo.²⁵⁹

El nuevo manejo público se refiere a la transición del gobierno burocrático al gobierno empresarial, competitivo y orientado al consumidor; aunque la OCDE ha difundido su propia clasificación sobre las distintas relaciones del cliente con la administración pública, bajo sus nociones centrales se confunde al ciudadano y al consumidor.²⁶⁰

El enfoque orientado a los clientes en la calidad en el servicio forma parte de las reformas de la administración del sector público que muchos países están tratando de implementar. Con ello se busca mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones públicas, alentando un mayor énfasis en el rendimiento o los resultados, en los que las necesidades del cliente representan el punto de partida de los procesos. Las iniciativas de calidad influyen o reciben influencia de la relación entre el cliente y el proveedor.²⁶¹

²⁵⁹ Guerrero, Omar, "El *management* público: un concepto...", *op. cit.* p. 216.

²⁶⁰ Vid. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. *La administración como servicio: El público, como cliente*. 1987; también *Un gobierno alerta. Iniciativa de servicios de calidad en la administración*, México, OCDE-DDF, 1997.

²⁶¹ Rivera Lugo, Fidel Roberto, "Hacia una nueva cultura en la calidad de los servicios públicos", en *Prospectiva*, año 6, núm. 18, México, abril/junio 2001, p. 21.

A este respecto Hindy Lauer Schachter²⁶² elaboró un interesante ensayo en el que contrasta el modelo de Osborne y Gaebler donde los ciudadanos son vistos como clientes, con el de Frederickson quien los considera como dueños. Mientras los primeros²⁶³ aseguran que, dado que los ciudadanos son los clientes del gobierno, los servidores públicos están obligados a hacer los cambios necesarios para atender sus propósitos de la misma forma como la empresa privada atiende a sus clientes; el segundo²⁶⁴ argumenta que los ciudadanos no son clientes del gobierno sino dueños que eligen a sus líderes para que representen sus intereses.

Lo cierto es que el modelo centrado en clientes pone a los ciudadanos en un papel reactivo limitado al gusto o disgusto de los servicios, esperando que los funcionarios hagan cambios si el objeto de los clientes es suficiente; en cambio, en el modelo de ciudadanos como dueños, éstos desempeñan un papel proactivo y deciden lo que será la agenda gubernamental.

Pese a la supuesta novedad de este concepto de la ciudadanía eficiente, donde los ciudadanos son dueños de su gobierno y como tal tienen el deber de involucrarse en los asuntos públicos a la vez que instruirse en las políticas que demanden los accionistas, vale la pena señalar que sus implicaciones no son nuevas: provienen del *New York Bureau of Municipal Research*, organización fundada en 1907 para auxiliar a resolver los problemas urbanos de la ciudad de Nueva York.

En este sentido el estudio planteado por Lauer Schachter pone en entredicho los dos escenarios propuestos en torno a la administración y sus relaciones con el público (como cliente o como ciudadanos); primero, la propuesta de ciudadanía eficiente la que identifica las estrategias para producir ciudadanas y ciudadanos, contrasta con lo planteado por Osborne y Gaebler, donde reforman el

²⁶² Hindy Lauer Schachter, "Reinventing government or reinventing ourselves: two models for improving government performance", *New Jersey Institute of Technology*, noviembre-diciembre, 1995, vol. 55, núm 6.

²⁶³ Vid. Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

²⁶⁴ Frederickson, George, "The seven principles of total quality polities", en *Public Administration Times*, University of Kansas, vol. 17, p. 9.

modelo burocrático proponiendo un nuevo paradigma del ciudadano como cliente de los servicios públicos; segundo, el ejercicio demuestra cómo las ideas de principios del siglo pasado son capaces de iluminar los más modernos derroteros sobre el tema.

El nuevo manejo público ostenta flexibilidad y decisión hacia su desempeño, insistiendo en la necesidad de generar ganancias más que gastarlas; igualmente incorpora nuevos términos como empresarialidad (*entrepreneurship*), empoderamiento (*empowerment*), responsividad (*responsiviness*), mejor práctica (*benchmarking*), entre otros.

El neomanejo público no se basa en una teoría sólida y congruente, sino en una doctrina fundamentalista integrada por un conjunto de concepciones y técnicas que concurren en los procesos de *endoprivatización*. Aunque en sus supuestos acepta la rescatabilidad del Estado, asimismo plantea una transformación radical de su gobierno hacia un concepto de empresa privada competitiva; tal acepción supone la separación entre la política y la administración, lo mismo que el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la *policy* hacia el manejo.

Al respecto, Savoie está convencido de que el nuevo manejo público ha sido tomado como la gran respuesta a los problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado; para él, el cambio está representado por el manejo y no por la asignación pública de recursos; por la privatización y no por las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad y no por la distribución de impuestos; por la desregulación y no por la regulación pública; por el mercado y no por la hechura de *policy*.²⁶⁵

De lo expuesto, se concluye que el nuevo manejo público constituye una visión privada de éste, cuyas bases no se encuentran en la teoría administrativa de antaño ni tampoco en el pensamiento contemporáneo de los negocios

²⁶⁵ Savoie, Donald, "What is wrong with the new public management?", en *Canadian Public Administration Review*, Canadá, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 112-121, citado por Omar Guerrero en "Management público, un concepto ...", *Op. cit.*, p. 215.

privados. Según Omar Guerrero, sus ancestros intelectuales los encontramos tanto en el pensamiento económico neoclásico surgido en la Escuela de Viena, de donde emerge el pensamiento del romanticismo antiadministrativo comandado por Ludwig von Mises, como por la teoría de la opción pública de la Escuela de Virginia, la cual ha brindado un enfoque antiburocrático; así como por la Escuela monetarista de Chicago, dirigida por Milton Friedman.²⁶⁶

De acuerdo con Guerrero, el código genético del nuevo manejo público surgió, probablemente en el verano de 1991, cuando en la revista *Administración Pública* del Reino Unido se plantearon formas de organización novedosas para reactivar la capacidad administrativa del Estado a través de la implementación de las 3E: economía, eficiencia y efectividad.²⁶⁷

3.4 GÉNESIS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

La nueva gerencia pública tiene sus antecedentes en las teorías neoclásicas de la economía que exaltan al individualismo y al mercado; contraria a la tradición keynesiana, la teoría neoclásica arrumbada y obsoleta ha cobrado una actualidad y preeminencia inusitadas, aunque cubiertas de elaboradas técnicas matemáticas y econométricas desarrolladas por la economía académica.

Como cultura económica dominante, el keynesianismo buscaba la promoción del pleno empleo como objetivo principal de la política económica, lo mismo que la utilización de los medios del Estado como un instrumento indispensable en la ejecución de esa misma política, y la extensión del bienestar general como fruto del desarrollo de las fuerzas productivas. Ciertamente el keynesianismo prodigó un largo periodo de bonanza económica proporcionándole gran estabilidad política al mundo occidental, al grado que sustituyó los postulados

²⁶⁶ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado...*, Op. cit., p. 105.

²⁶⁷ "Editorial Introduction", en *Public Administration*, Reino Unido, vol. 69, núm. 1, 1991, p.1, *Íbid.*, p. 135.

teóricos neoclásicos y las prácticas políticas en la que se reconoció el capitalismo desde sus orígenes hasta la crisis que desató la bancarrota de la Bolsa de New York.

Con su obra *La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, aunado al desarrollo posterior del capitalismo, Keynes parecía haber superado definitivamente el paradigma teórico de la economía neoclásica por la incapacidad que ésta tuvo para explicar y combatir la Gran Depresión ²⁶⁸; no obstante, como veremos a continuación, una nueva concepción de la economía y sus relaciones con el Estado empezaba a gestarse para convertirse en el paradigma dominante de finales del siglo XX.

3.4.1 La escuela neoclásica de Austria

Sin lugar a dudas, la escuela de Austria es uno de los fenómenos más relevantes en la historia del pensamiento económico moderno; su origen se lo debemos a Carl Menger,²⁶⁹ profesor de economía de la Universidad de Viena, quien logró formar una pléyade de economistas neoclásicos a partir de la segunda mitad del siglo XIX, cuando la economía clásica se encontraba en plena decadencia.

Lo paradójico de esta escuela es que emergió como la opción menor a la escuela alemana preponderante recibiendo incluso el calificativo de forastera en las universidades germanas; los propios catedráticos alemanes se expresaban con palabras despectivas, cuando se referían al trabajo de Karl Menger.²⁷⁰

El trabajo pionero de Menger fructificó en la obra de su discípulo y sucesor en la Universidad de Viena Eugen von Böhm-Bawerk, quien durante el decenio de

²⁶⁸ Montes, Pedro, *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta, 1995, p.24.

²⁶⁹ Vid. Menger, Carl, *Principles of economics*, Menlo Park, California, Instituto de Estudios Humanos, 1950 (1871), traducido y compilado por James Dingwall y Bert E. Hoselitz a partir de la versión alemana *Grundsätze der Volkswirtschaftslehre*; veáse también Menger, Carl, *Problems of economics and sociology*, Urbana, Illinois, University of Illinois Press, 1963 (1883); traducido por Francis J. Nock a partir de la edición alemana *Untersuchungen über die methode der social-wissenschaften und der politischen oekonomie insbesondere*.

²⁷⁰ Mises, Ludwig von, *El contexto histórico de la escuela austriaca de economía. Escuela austriaca de economía: historia, metodología y actualidad*, Monterrey, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1989, pp. 20-21, citado por Omar Guerrero en *La nueva gerencia pública... Op. cit.*, p. 79.

1880 culminó su obra de tres volúmenes titulado *Capital and interest*.²⁷¹ Las soluciones austriacas a los dilemas de la ciencia económica fueron más comprensivas en estos dos autores que las propuestas de los ricardianos, pues los austriacos se basaban siempre en una epistemología diferente: centraron siempre su análisis en el individuo que realiza elecciones de acuerdo con sus preferencias y valores en el mundo real.

Debido a que las ideas de sus pensadores no fueron coincidentes hoy en día resulta difícil definir los atributos esenciales de esta escuela; pese a ello los temas que se abordaron terminaron siendo incorporados al pensamiento contemporáneo de la economía política. En primer lugar destaca el tema del individualismo, en virtud de que, desde su punto de vista, los fenómenos económicos debían llegar hasta las acciones del individuo; en seguida está el subjetivismo, gracias al cual se explican los fenómenos económicos por medio de los juicios y elecciones hechas por los individuos basados en el conocimiento, las expectativas y las consecuencias de sus propias acciones.

En tercer lugar se encuentra el tema de los gustos y las preferencias individuales, en virtud de que las evaluaciones subjetivas de los bienes y servicios son las que determinan sus demandas, de modo que los precios están influidos por los consumidores; los costos de oportunidad son el cuarto tema abordado por la escuela de Austria, ya que los costos que calculan los productores reflejan las oportunidades alternativas que deban sacrificarse.

El quinto tema, es el marginalismo, donde se considera que en todo diseño económico, todos los valores, los costos, los ingresos y la productividad están determinados por la importancia de la última unidad que se añade o se resta; por último, la estructura temporal de la producción y el consumo, donde las decisiones de ahorro deben reflejar las preferencias temporales.²⁷²

²⁷¹ Vid. Eugen von Böhm-Bawerk, *Capital and interest*, en tres volúmenes: volumen I, History and critique of interest theories; volumen II, Positive theory of capital; volumen III, Further essays on capital and interest; traducida por George D. Huncke y Hans F. Sennholz, South Holland, Illinois, Libertarian Press, 1959 (1884, 1889, 1900).

²⁷² Espinosa, Rolando. "Introducción", *Ludwig von Mises: infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, p. 13.

A esta lista deben sumarse dos temas ampliamente tratados por Ludwig von Mises: el primero es la soberanía del consumidor, al que considera sumamente importante ya que es el que asegura la demanda de bienes y servicios mediante la competencia en un mercado no regulado; el segundo es el individualismo político, tema con el que el economista vienés asegura que únicamente cuando los individuos gozan de plena libertad económica pueden disfrutar de la libertad política.

3.4.1.1 El neoliberalismo de Hayek

Friedrich August Hayek (Premio Nobel de economía 1974) es una figura clave en la formación de la escuela neoclásica liberal más prestigiosa del siglo xx; las tesis de Hayek son ampliamente conocidas por la mayor parte de los responsables políticos de todos los horizontes geográficos, preocupados por encontrar la mejor manera de liberar las fuerzas del mercado y privatizar todo aquello que sea susceptible de hacerlo.

En los años cuarenta Hayek publicó en Inglaterra un libro que le daría fama mundial: *El camino de la servidumbre (The road of serfdom)* donde, ante el avance que en ese entonces tenía el socialismo se pronuncia por una sociedad libre. En el libro Hayek señala que es necesario volver al sendero abandonado por la sociedad, pues no debe olvidarse que la evolución social tiende a liberar al individuo de los lazos tradicionales y las obligaciones que le impiden su actividad cotidiana.

No hay que perder tampoco de vista, dice, que los esfuerzos espontáneos y libres de los individuos pueden determinar un sistema complejo de actividades económicas; en la conducción de los negocios, continúa, es necesario hacer un llamado frecuente a la no coerción, lo mismo que tampoco puede reemplazarse el mecanismo impersonal y anónimo del mercado por una dirección colectiva y consciente de todas las fuerzas sociales con tal de llegar a objetivos predeterminados. Según Hayek, los personas deben dejar de reglamentar el conjunto de la vida social, aunque, para él, la planificación y el intervencionismo

son métodos inferiores con los que se coordinan los esfuerzos humanos frente al sistema de precios en un régimen de competencia.²⁷³

El empleo eficaz de la competencia como principio de organización social, afirma Hayek, excluye ciertos tipos de intervención coercitiva en la vida económica; no obstante también admite que en ciertos casos la acción del gobierno es compatible con la preservación de la competencia, como por ejemplo prohibir el uso de sustancias tóxicas o exigir precauciones especiales para su utilización, lo mismo que limitar las horas de trabajo o demandar algunas instalaciones sanitarias. Por lo tanto, el Estado debe limitarse a establecer reglas adaptadas a las condiciones generales garantizándole al individuo la libertad de acción, que es la que le permitirá moldear su propia conducta.

De este modo el modelo de Hayek acepta otorgar un mínimo de alimento, vestido y alojamiento a las personas más desfavorecidas a fin de preservar su salud y capacidad de trabajo; de igual manera, acepta proveer ayuda en caso de catástrofes naturales, ante las cuales el individuo suele encontrarse completamente impotente.

Se trata, antes que nada, de poner en tela de juicio las intervenciones masivas tanto del Estado planificador como del Estado providencia. En este sentido son varios los hechos que retienen la atención del economista austriaco con nacionalidad británica:

- es necesario que el Estado deje de controlar los precios y la cantidad de mercancía producida,
- es fundamental que el acceso al empleo sea para todas las personas y bajo las mismas condiciones,
- cuando la formación del monopolio es inevitable, resulta indispensable impedir, por todos los medios posibles, que caiga en manos del Estado,
- el control exclusivo de una industria o de un servicio público es uno de los poderes más absolutos que puede concedérsele a una autoridad,

²⁷³ Vid. Hayek, F.A., *The road to serfdom*, Londres y Chicago, Routledge, 1944.

- finalmente es necesario evitar el control estatal del comercio exterior para salvar a los individuos de la tiranía del Estado.²⁷⁴

La libre circulación de individuos y mercancías es otro de los puntos centrales en las ideas de Hayek; al respecto considera preciso delimitar la acción del Estado, ya que mientras más se le permite intervenir para asegurar ventajas particulares a ciertas categorías de ciudadanos, más ventajoso se vuelve utilizar su poder de coacción con el propósito de promover sus intereses corporativos.

Con su libro de tres volúmenes *Ley, legislación y libertad (Law, legislation and liberty 1973-1979)*, lo mismo que con *La conciencia fatal (The fatal conceit, 1988)*, auténticas biblias del pensamiento neoliberal contemporáneo, Hayek extiende su análisis de la sociedad para concluir que tanto la ley como el mercado son órdenes espontáneos que resultan de la acción humana, pero no del diseño humano.²⁷⁵

Según el economista austriaco, el mercado es un proceso de descubrimiento, no un modelo abstracto como lo plantearon Walras, Arrow o Debreu; para él, el mercado le procura al individuo la posibilidad de explotar ventajosamente las circunstancias excepcionales y compartir información con los demás e incluso, dado que la competencia obliga a las personas a actuar de manera racional para subsistir, eso no significa que la mayoría de los participantes en el mercado sean racionales: en una sociedad donde el comportamiento racional permitiera obtener ciertas ventajas, los métodos racionales serían emulados y se extenderían por un proceso mimético.

A diferencia de la economía neoclásica tradicional, que parte de la hipótesis de que el ser humano conoce racionalmente las consecuencias futuras de sus actos mediante una previsión perfecta, Hayek plantea que las decisiones de los agentes económicos siempre están sometidas a la incertidumbre; en suma, no

²⁷⁴ Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal en México*, México, Ediciones Era, 1997, p. 16

²⁷⁵ Boettke Peter J. "Friedrich A. Hayek (1899-1992)", <http://www.hayekcenter.org/friedrichhayek/who.html>, 2001.

debemos olvidar que el espíritu de empresario aparece mediante el único método que puede engendrarlo: la competencia. Gracias a la competencia se produce una nueva mentalidad y ello obliga a los individuos a trabajar más, a cambiar sus costumbres y a aportar a su obra mayor cuidado, mayor asiduidad y mayor regularidad.

Si la *catalaxia* es una organización superior perfecta, como lo afirma Hayek, habría que preguntarse si los intercambios y relaciones que se dan de manera normal, no están autorregulados de forma homeostática por un mecanismo de gobierno que dicta las órdenes y normas a toda la organización en su conjunto.

Por lo que se refiere a la moneda, en 1976 Hayek efectuó un amplio estudio en *La desnacionalización del dinero (Denationalisation of money)*, publicado en 1978 por el *Institute of Economic Affairs* de Londres, donde plantea la necesidad de hacer una revisión profunda sobre la teoría monetaria, y la abolición del monopolio gubernamental en el mismo sentido, con la finalidad de permitir el uso generalizado de varias monedas competitivas, privar al gobierno de uno de los principales medios de perjudicar a la economía y someter a los individuos a restricciones de su libertad.²⁷⁶

En conclusión, toda actividad económica se desarrolla en el tiempo. La negligencia de este factor es una de las principales críticas que la escuela austriaca dirige a la teoría neoclásica planteada por Walras; concretamente la teoría del equilibrio general la percibe como un enfoque de equilibrio estático, incapaz de proveer una explicación satisfactoria sobre los procesos de crecimiento y las fluctuaciones cíclicas. Por esta razón Hayek deja de concebir el mercado como un estado abstracto, definido por un universo estático de relaciones individuales, y lo sustituye por una representación dinámica fundada en un proceso dirigido a corregir los errores de los individuos y coordinar sus decisiones; por definición, este proceso no puede nunca terminarse ya que no existe un punto de llegada ni un solo camino posible.

²⁷⁶ Vid. Hayek, Friedrich A., *La desnacionalización del dinero*, Barcelona, Ediciones Folio, 1983.

Introducir el tiempo real y la incertidumbre radical es una forma de rechazar la costumbre de los economistas para hacer modelos de comportamiento humano basándose en funciones matemáticas, maximizadas y construidas a partir de la hipótesis del comportamiento racional de los agentes económicos. Para este autor hay una gran cantidad de hechos sociales que no son sino un producto no deseado de un orden espontáneo impredecible.

Por último, la noción de límites del conocimiento ocupa un papel central en la obra de Hayek²⁷⁷, en virtud de que esta noción impide todos los intentos de reconstruir la sociedad de acuerdo a un plan racional; lo que distingue a los verdaderos liberales es que ellos creen en la imposibilidad de prever las consecuencias de las acciones individuales, creencia que los vuelve particularmente alérgicos a todo intento de reconstrucción de la sociedad. Bajo estas condiciones, el autor afirma que los economistas neoclásicos desde Walras hasta Samuelson, incluso Marshall, Pigou y Hicks, se dejaron seducir por la idea de promover una transformación de la sociedad que los acercara al modelo teórico descrito en sus propuestas.

3.4.1.2 La administración burocrática de Mises

Sin lugar a dudas el vienés Ludwig von Mises (1881-1973) representa uno de los progenitores directos de la nueva gerencia pública con mayor influencia en el desarrollo de la administración pública y uno de los defensores más sobresalientes del mercado libre en la época en que los intelectuales abrazaron las tendencias del *New Deal*, del socialismo, del comunismo, del nazismo y de otros tipos de gobierno que interferían con la libertad económica.²⁷⁸

Por medio de sus 29 libros y una multitud de ensayos, traducidos a más de una docena de idiomas, Mises expuso su pensamiento económico que, por cierto,

²⁷⁷ Vid. Hayek, Friedrich A., "The use of knowledge", Estados Unidos, *American Economic Review*, núm. 35, septiembre de 1945.

²⁷⁸ Omar Guerrero califica la corriente de Mises como del *romanticismo antiadministrativo* inspirado en el trabajo de Otto Hintze publicado en 1930, quien criticó la cándida visión antiadministrativa vigente en la Inglaterra de su tiempo. Otto Hintze. "Historia de las formas políticas." en *Revista de Occidente*, Madrid, 1980 (1930); citado por Omar Guerrero, *Del Estado gerencial...*, *op. cit.*, p. 109.

ha tenido una considerable influencia en el mundo globalizado de la centuria que se inicia. En su primer trabajo, *La teoría del dinero y del crédito (The theory of money and credit)*, escrito en 1912, explica cómo son los mercados y no los gobiernos los que determinan el valor del dinero; para él, las inflaciones y depresiones son producto de la manipulación que los gobiernos hacen sobre el dinero y el crédito.²⁷⁹

Al descubrir, en 1920, que el socialismo podría empobrecer a millones de personas, Mises se convirtió en su más grande enemigo; desde su punto de vista no era correcto que el gobierno asignara el trabajo, determinara los libros y artículos que se debían imprimir y leer, decidir quién tendría la oportunidad de viajar o de escribir, así como quién debería ser nombrado para la asamblea pública.²⁸⁰ Dos años mas tarde publicó su libro *Socialismo (Socialism)* en el que profetizó el colapso que el sistema socialista de la Unión Soviética tendría en 1991.²⁸¹

Después de trasladarse a los Estados Unidos en 1949, Mises escribió *Acción humana (Human action)* y ahí explicaba la manera como los mercados satisfacen a los clientes, determinan los precios y socavan los monopolios; además de exponer las falacias de todo tipo de interferencia gubernamental en la economía.

En otros de sus trabajos, el economista explica la razón por la que los empresarios tienen incentivos diferentes a los de los burócratas, lo mismo que la forma como los mercados libres enriquecen la cultura y promueven la paz. Bajo esta orientación, sus obras más relevantes son *Burocracia (Bureaucracy 1944)*, *Gobierno omnipotente (Omnipotent government 1944)*, *Planeación para la libertad (Planning for freedom 1952)*, *La mentalidad anticapitalista (The Anti-capitalistic mentality 1956)* y *La libre y próspera Comunidad Británica (The free and*

²⁷⁹ Ludwig von Mises, *The theory of money and credit*, <http://www.mises.org>.

²⁸⁰ "Ludwig von Mises, socialism's greatest enemy. His life and times ". *Great thinkers on liberty*. <http://www.libertystory.net/LSTHINKMISESLIFE.htm>

²⁸¹ Ludwig von Mises. *Socialism*. <http://www.mises.org/>

prosperous Commonwealth 1962), publicado posteriormente como *Liberalismo (Liberalism)*.²⁸²

De sus trabajos el más ampliamente difundido es *Gobierno omnipotente* donde revela la similitud que hay entre el nacional-socialismo alemán y el socialismo ruso. Desde su punto de vista, ambos sistemas tenían en común el hecho de que sus respectivos gobiernos conservaban el control total de los medios de producción: ellos eran los que decidían qué y cómo producir los bienes y servicios; su diferencia consistía en que la Alemania nazi mantenía tanto las relaciones como los medios de producción de forma privada.

Aunque en apariencia respetaba que el mercado asignara los precios, lo cierto es que el gobierno era el que decidía sobre la producción, controlaba a los empresarios, orientaba al mercado y determinaba las tasas de interés. El punto esencial en los planes del Partido Obrero Nacional-Socialista Alemán era la conquista de *Lebensraum*, es decir, de un territorio lo suficientemente extenso y rico en recursos naturales como para que los alemanes pudieran vivir en un nivel decoroso y autosuficiente económicamente.²⁸³

Para estas afirmaciones seguramente Mises se apoyó en *El vampiro de la economía: haciendo negocios bajo el fascismo (The vampire economy: doing business under fascism)*, escrito en 1939 por Guenter Reimann. Gracias a su contacto con empresarios alemanes, Reimann pudo documentar de qué manera la máquina monstruosa de los nazis rompió la autonomía del sector privado mediante regulaciones onerosas, inspecciones severas y confiscaciones con fines

²⁸² Otras de sus obras son: *Teoría e historia (Theory and history 1957)*, *Problemas epistemológicos en economía (Epistemological problems in economics 1960)*, *Una crítica al intervencionismo (A critique of interventionism 1977)*; *Los últimos fundamentos de la ciencia económica (The ultimate foundation of economic science 1978)*, *Sobre la manipulación del crédito y el dinero. (On the manipulation of money and credit 1978)*; *Política económica: consideraciones para hoy y mañana (Economic policy: thoughts for today and tomorrow 1979)*, *Nación estado y economía (Nation, state and economy 1983)*, *Libertad económica e intervencionismo (Economic freedom and interventionism 1990)* y *Ensayos sobre la distribución del dinero y los procesos del mercado (Money, meted and the market process essays 1990)*. Vid. Ludwig von Mises, *Laissez Faire books*, <http://www.laissezfairebooks.com/index>.

²⁸³ Mises, Ludwig von, *Omnipotencia gubernamental*, (trad. Pedro Elgoibar), México, Editorial Hermes, 1970, p.11.

ofensivos: los industriales eran visitados con frecuencia por inspectores estatales con órdenes estrictas de examinar las cuentas y los balances de los libros de las empresas, cualquier error que detectaran se castigaba con tremendas penalidades económicas.²⁸⁴

Para Mises, el acontecimiento más importante en la historia de los últimos cien años fue el desplazamiento del liberalismo por el estatismo, ocurrido de dos formas: socialismo e intervencionismo. Sea cual sea, ambos sistemas tienen el propósito de subordinar al individuo ante el Estado. El estatismo le asigna a éste la tarea de guiar a sus ciudadanos y mantenerlos en tutela, restringiendo la libertad del individuo para la acción y buscando moldear su destino; al tiempo que dota de iniciativas únicamente al gobierno.²⁸⁵

El Estado es en esencia un aparato de compulsión y coerción, por lo mismo su rasgo característico consiste en compeler al pueblo mediante la aplicación o la amenaza de la fuerza para que se porte de manera distinta a la que quisiera. Pese a que lo importante del Estado, además del territorio y la soberanía, no es el derecho sino la aplicación o la amenaza de la violencia, Mises reconoce, sin embargo, que el Estado es una institución necesaria e indispensable, que adecuadamente administrada es la base de la sociedad, de la cooperación humana y de la civilización. Mises afirma que el Estado:

es el instrumento más beneficioso y más útil que ha encontrado el hombre en sus esfuerzos para promover la felicidad y el bienestar de la humanidad. Pero es únicamente un instrumento, un medio y no un fin.²⁸⁶

Según Mises, a diferencia del anarquismo, el liberalismo es una corriente ideológica que enseña que sin compulsión o coerción puede lograrse la cooperación social de los individuos, por ello la tarea del gobierno consiste en

²⁸⁴ Reiland, Ralph R. *Business under nazis*, septiembre de 2001.

http://www.infmex.com/pages/articles/free%20.../business_under_nazis.ht.

²⁸⁵ Mises, Ludwig von, *Omnipotencia...*, *op. cit.*, p. 82.

²⁸⁶ *Ibid.*, p. 85

proteger el sistema social contra los ataques de quienes planean actos perjudiciales a su sostenimiento y funcionamiento.

Concretamente la doctrina del liberalismo afirma que la cooperación social y la división del trabajo sólo pueden lograrse en un sistema donde los medios de producción sean de propiedad privada; en otras palabras, en una sociedad de mercado: en el capitalismo. El resto de los principios del liberalismo (democracia, libertad individual, libertad de expresión y de prensa, tolerancia religiosa y paz entre las naciones) son consecuencia de este postulado básico; en síntesis, el liberalismo le asigna al Estado la tarea de proteger la vida, la salud, la libertad y la propiedad de sus ciudadanos contra la agresión violenta o fraudulenta.²⁸⁷

En un orden económico basado en la propiedad privada de los medios de producción, el punto focal de ese sistema es el mercado, cuyo funcionamiento obliga a los capitalistas a producir para satisfacer las necesidades del consumidor tan bien y tan barato como lo permitan la cantidad y la calidad de los recursos materiales; lo mismo que la mano de obra disponible y los conocimientos técnicos. Dentro de una sociedad de mercado, el funcionamiento del mecanismo de precios hace que el consumidor sea el que mande: él es quien determina la cantidad y la calidad de la producción junto con los precios de los artículos de consumo, mediante los precios que paga; asimismo determina indirectamente los precios de todos los factores materiales de la producción y la retribución de la mano de obra. Basándose en ello Mises concluía que el mercado era una democracia donde cada centavo daba derecho a votar y se votaba todos los días.

Fuera del mercado está el aparato social de compulsión y coerción: el Estado y el gobierno. A ellos les está encomendada la misión de mantener la paz en virtud de que sólo con ella el sistema económico logra su fin: la plena satisfacción de las necesidades humanas. En consideración a la paz doméstica, el liberalismo aspira al gobierno democrático debido a que la democracia es un sistema que provee un ajuste pacífico del gobierno a la voluntad de la mayoría; igualmente el liberalismo aspira a la paz entre las naciones pues cuando la

²⁸⁷ *Íbid.*, p.88.

propiedad de los medios de producción es privada en todas partes y las leyes, los tribunales y la administración pública tratan de la misma manera a los extranjeros y a los nacionales, las fronteras dejan de tener importancia.

En otra de sus obras no menos destacada (*Burocracia*), Mises sostiene que la diferencia entre el manejo de negocios y la administración pública radica en que aquella tiene un incentivo y un método de cálculo que es la utilidad monetaria, la cual resulta inaplicable a la administración pública. La burocracia, término que usa para describir al tipo de administración al que no puede aplicarse la utilidad monetaria, decía, es indudablemente un mal necesario.²⁸⁸

Lo que mucha gente considera en la actualidad como un perjuicio no es la burocracia como tal, sino la expansión de la esfera en la que se aplica la administración burocrática; lo que caracteriza nuestro tiempo es esa expansión que le permite al gobierno entrometerse en los negocios y en muchos otros aspectos de la vida del ciudadano, cuyo resultado es la sustitución de la administración burocrática por la administración utilitaria.²⁸⁹

En el segundo capítulo de *Burocracia*, Mises da a conocer las características esenciales de la administración burocrática; para él en una comunidad democrática la administración, no sólo está sometida a la ley sino también al presupuesto de tal suerte que la fiscalización democrática es asimismo fiscalización presupuestaria. Desde su punto de vista la función del derecho consiste en limitar el poder de las autoridades y de los tribunales: la ley protege al pueblo contra las arbitrariedades de quienes ocupan cargos de autoridad. Esta es la razón por la que la administración burocrática está obligada a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por una autoridad de un organismo superior; en consecuencia, la tarea de los burócratas radica en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan.

Al contrario, asegura que la administración comercial o utilitaria es una administración orientada con fines de lucro. Dado que su objetivo es obtener

²⁸⁸ Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, New Haven, University of Yale, 1944, p. 40.

²⁸⁹ Waldo, Dwight, *Administración pública*, Trillas, México, 1978, p. 71.

beneficios, el éxito o fracaso sólo puede lograrse teniendo en cuenta no únicamente lo relativo al negocio en conjunto sino también a cada una de las partes; por lo tanto, no hay necesidad de limitar lo discrecional en las facultades de los subordinados.

Como los objetivos de la administración pública no pueden medirse en términos monetarios ni tampoco regularse por métodos de contabilidad, en ella no hay relación entre ingresos y gastos; sobre todo porque los servicios públicos no tienen más que gastos y sus raquíticos ingresos provienen de fuentes especiales, además de que muchos de ellos no son producidos por el propio aparato administrativo.²⁹⁰ También, como en la administración pública no existe un precio de mercado para sus logros, eso hace que los funcionarios actúen basados en principios completamente distintos a los que se aplican con fines utilitarios.

Para Mises la administración pública es el método aplicado en la dirección de los asuntos administrativos cuyo resultado no supone valor crematístico alguno en el mercado; al no tener precio, su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios. Esto no significa, sin embargo, que no se reconozca la importancia de un buen gobierno; lo que sucede es que no existe una vara para determinar ese valor, que tampoco es posible expresarlo en cifras. En resumen, la administración burocrática es una administración de asuntos que no se pueden valorar mediante un cálculo económico.

Para muchos de los seguidores de von Mises la administración burocrática es antieconómica, ineficiente, lenta y de vía estrecha; sin embargo el propio autor aclara que no deben adoptarse ni adaptarse a la administración pública los métodos comprobados de los negocios privados, ya que ésta no es una empresa para ganar dinero; por lo mismo, como no puede utilizar un cálculo económico, la administración pública debe resolver problemas desconocidos para la administración de negocios. Por lo mismo, es inadmisibles pensar en mejorar su manejo reformándolo en función de los moldes de la empresa privada;

²⁹⁰ Mises, Ludwig von. *Beaurocracy*. *Op. cit.*, p. 42

definitivamente es un error juzgar la eficiencia de un gobierno comparándolo con la labor de una empresa sujeta a los altibajos de los factores del mercado.

En suma, tanto Mises como los demás pensadores neoclásicos estaban convencidos de que el Estado podía implementar *policies* que requirieran de poca o nula administración o de una administración programada para operar de acuerdo con reglas establecidas. Una administración así planteada restringía a los servidores públicos a la ejecución de la ley, reducía las invasiones a la administración privada, facilitaba el control democrático sobre los funcionarios y simplificaba su operación aumentando su eficiencia.

3.4.2 La escuela monetarista de Chicago

En el seno de la Universidad de Chicago surge la escuela monetarista que ha congregado a toda una pléyade de ilustres economistas. Según Lehamann, aunque los escritos primigenios consideraban a la teoría monetaria de forma accesoria y los trabajos más bien se orientaban a la economía política, esta escuela tuvo una larga evolución; no obstante, se le llama monetarista porque sus sucesores se inspiraron precisamente en sus enseñanzas, perpetuando la célebre tradición oral de Chicago que arrancarían con Irving Fisher y culminaría con Milton Friedman.²⁹¹

Aunque esta escuela tiene varias ramificaciones y su dilatada labor resulta difícil de resumir; a continuación expondremos algunas de sus principales ideas:

1. Rechazo de las relaciones básicas del modelo keynesiano.
2. Importancia de las variaciones en las tasas de crecimiento sobre la cantidad de dinero con respecto a la evolución de la economía.
3. Inoperancia de las políticas de estabilización cuando no produce fuertes perturbaciones en el sistema económico en su conjunto.
4. Inconveniencia de la política fiscal activa.
5. Existencia de una tasa natural de desempleo que depende sólo de los factores reales y únicamente puede reducirse a largo plazo.

²⁹¹ Lehamann, Paul Jacques, *Le monétarisme*, Eska, París, 1986, p. 8.

Dentro de la escuela monetarista clásica se distinguen dos vertientes principales: la primera, dedicada al estudio de una economía de mercado cerrada con el propósito es responder a los problemas macroeconómicos de inflación y de desempleo; y la segunda, enfocada al estudio de una economía abierta al comercio y a las finanzas internacionales.²⁹²

La proposición básica de la teoría cuantitativa del dinero para una economía cerrada se encuentra en el aforismo de Friedman: la inflación es en todo lugar y en todo momento un fenómeno monetario. Por lo mismo, el principal problema metodológico del enfoque monetarista y de esta proposición es explicar los supuestos de que el nivel de precios mantiene una relación proporcional fija con la cantidad de dinero y la velocidad con la que se utiliza para comprar bienes y servicios, dando por sentado que el resto de las variables son constantes.²⁹³

Por lo que se refiere al enfoque monetarista en una economía abierta, los economistas Robert Mundell²⁹⁴ y Harry Johnson²⁹⁵ de la misma escuela de Chicago, hicieron nuevos planteamientos basándose en la balanza de pagos de los países, que en sus aspectos prácticos desarrolló la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y posteriormente el Fondo Monetario Internacional (FMI), las cuales quedaron plasmadas en los convenios de asistencia financiera a los países en desarrollo.²⁹⁶

El enfoque monetarista de la balanza de pagos mantiene los mismos supuestos pero para una economía cerrada: uno de ellos es que la demanda de dinero es una función estable, lo que significa que su velocidad también es estable; otro es que la producción y el trabajo tienden a niveles de pleno empleo. A esto se añade un tipo de cambio monetario fijo y que los precios de los bienes y

²⁹² Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Ediciones Océano, 1983, p. 87.

²⁹³ *Ibid.* p. 89.

²⁹⁴ Vid. Mundell, Robert y Swoboda, Alexander K., *Monetary problems of the international economy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1969.

²⁹⁵ Vid. Jhonson, Harry, *Further essays in monetary economics*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1973.

²⁹⁶ Villarreal, René, *La contrarrevolución...*, op, cit, capítulo 6.

activos domésticos están determinados por los precios y tasas de interés internacionales.

3.4.2.1 El proyecto social de Milton y Rose Friedman

Milton y Rose Friedman publicaron tres libros en los que reflejan su pensamiento neoliberal: *Capitalismo y libertad* (*Capitalism and freedom*, 1962), *Libertad de elegir* (*Free to choose*, 1980), y *Tiranía del stato quo* (*Tyranny of the stato quo*, 1980). Desde 1962 Milton Friedman sostuvo que los inconvenientes del mercado libre carecen de importancia ante los de una economía planificada; bajo estas condiciones el regreso al liberalismo económico completo representa la verdadera política progresista.

En 1980 la pareja de Chicago afirmaba que tanto en el este como en el oeste las crisis se repiten y la máquina político-económica y social se descompone. Aunque cada vez son más poderosos los gobiernos centrales, resultan impotentes para impedir que el mundo industrializado se dirija hacia el caos; el motivo profundo de esta parálisis radica en el exceso de centralismo, de burocratización y de reglamentación: en una palabra, en la existencia de un supragobierno.

Las limitaciones que hoy encierran a los individuos y a las empresas dentro de una camisa de fuerza impuesta por el Estado son la causa de la mayor parte de las desgracias del mundo contemporáneo.²⁹⁷ En 1984 los Friedman publicaron un libro dedicado a los Estados Unidos en el que examinan los progresos y las carencias de los primeros treinta meses de la administración Reagan; concretamente en materia de la disminución de la importancia del Estado, de las transferencias de atribuciones a los gobiernos de los estados confederados y del traslado de facultades de ambas instituciones hacia el ciudadano común.

²⁹⁷ A partir del 11 de enero de 1980 la *PBS Television* de los Estados Unidos de Norteamérica transmitió una serie de programas sobre la obra de Milton Friedman *Libertad de elegir*, filmados en diversas partes del mundo con el tema de las ideas entre la libertad humana y la libertad económica, y en los que Milton Friedman asevera que la intervención gubernamental es la respuesta a todos los problemas. La serie se orientó a dar respuesta a las preguntas ¿cómo trabaja el mercado?, ¿por qué ha fallado el socialismo?, ¿puede el gobierno ayudar al desarrollo económico?, entre otras.

Milton y Rose Friedman encontraron que existen grupos de interés específicos, partidarios de ciertas medidas gubernamentales que les favorecen y que ejercen presión sobre los legisladores. Cada grupo forma parte de un triángulo de hierro que reúne a los beneficiarios de estas medidas junto con los políticos y los burócratas, imponiendo la única tiranía que subsiste en ese país: la tiranía del orden prevaleciente.²⁹⁸

El punto de partida de las tesis del matrimonio Friedman es que la libertad económica es la vía de acceso para obtener la libertad política. La organización económica que asegura esa libertad es el capitalismo de competencia porque, al separar el poder económico del poder político permitirá que exista un mutuo balance. Al respecto decía Friedman:

No conozco ni en el tiempo ni en el espacio ningún ejemplo de sociedad caracterizada por una amplia libertad política que no haya recurrido, para organizar su actividad económica, a algo similar al mercado libre.²⁹⁹

Dos son las maneras de coordinar las actividades económicas: la planificación centralizada y el mercado. Mientras la primera se caracteriza por usar la coerción, el mercado encuentra su fundamento en la cooperación voluntaria de los individuos; por esta razón, los Friedman apoyan a Adam Smith cuando dice que un individuo que persigue su propio beneficio se deja conducir por una mano invisible que lo lleva a favorecer una meta diferente a la de sus intenciones originales por lo que beneficia el interés de la sociedad de manera más eficaz que cuando tiene la intención de hacerlo.

De esta manera, al darle preeminencia a la libertad económica, el poder público queda acotado. Como el Estado se limita al papel de árbitro impidiendo que los particulares entren en conflicto durante la competencia, cualquier intervención que haga destruye el desarrollo construido por el libre mercado.

²⁹⁸ Friedman, Milton et Rose, *Le tyrannie du Statu-Quo*, (trad. Lattés), París, PUF, 1984.

²⁹⁹ Friedman, Milton, *Capitalism and freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962, p.23.

Por otro lado, los precios ejercen tres funciones en la organización de la economía: transmiten información, proveen un estímulo que tiende a adoptar métodos de producción menos onerosos y determinan el reparto del ingreso. Bajo estas condiciones, el Estado debe limitarse a proteger a los individuos y a la sociedad ante las presiones internas y externas, dado que sin esa protección los individuos no están en posibilidad de elegir³⁰⁰. Como todos los neoclásicos, los Friedman aceptan la participación del Estado para compensar el fracaso del mercado, pero aconsejan ser muy prudentes y examinar a la vez los beneficios y las pérdidas de las intervenciones gubernamentales.

Luego de haber definido el papel del mercado y del poder político en una sociedad libre, los Friedman detallan su proyecto social empezando por lo monetario; para ellos, la moneda es sólo un simple mecanismo que permite hacer, de manera más rápida y cómoda, lo que de otra manera resultaría más lento y menos simple: por desgracia se trata de un mecanismo que puede hacer mucho daño cuando se pone a funcionar al revés.

En este sentido la inflación es un fenómeno que nace por el crecimiento más acelerado del volumen monetario que el de la producción; se trata de una enfermedad peligrosa y fatal que puede destruir a una sociedad si no se le controla con rapidez.³⁰¹

El crecimiento monetario excesivo y, por tanto, la inflación son producto de los gobiernos que se aprovechan de ese proceso inflacionario. Aunque la única terapia contra la inflación es desalentar el crecimiento del volumen monetario, la curación toma tiempo y produce efectos secundarios dolorosos: crecimiento económico débil con tasas de desempleo temporalmente elevadas y sin disminución aparente de la inflación por cierto tiempo.

Para Milton y Rose Friedman, la situación más general es la estructura de un sistema monetario que al mismo tiempo que sea estable esté protegido contra las manipulaciones irresponsables de las autoridades; por lo mismo, los autores

³⁰⁰ Friedman, Milton et Rose, *Libertad de elegir*, Barcelona, Ediciones Grijalbo, 1980, p. 26.

³⁰¹ Friedman, Milton et Rose, *Capitalism...*, *op. cit.*, pp. 56- 57.

están en contra de que haya una banca central independiente, a la vez que plantean la necesidad de elaborar reglas para protegerse de los abusos y de la incompetencia de las autoridades monetarias.

En lo que se refiere a los intercambios internacionales, proponen los tipos de cambio flotantes, en virtud de que un sistema de este tipo conduce hacia el mercado libre, completo y con bienes y servicios, donde el Estado sólo intervendría por razones políticas o militares.

En relación a los monopolios, el matrimonio Friedman advierte que la asistencia directa o indirecta de los poderes públicos constituye la fuente más importante de poder monopolista, además de que por lo general también ha sido fuente principal de monopolio sindical; asimismo culpan a los sindicatos de provocar el desempleo dado que constantemente están solicitando incrementos salariales, disminuyendo la cantidad de empleos disponibles. Para ellos, el salario mínimo forma parte de otra serie de medidas gubernamentales con el fin de imponer una escala de salarios, y donde, a pesar de que aducen que con él se ayuda a los pobres, esas restricciones impiden que los jóvenes trabajadores sin preparación puedan ser contratados con un salario bajo que corresponda a su productividad real.

En suma, los sindicatos han logrado obtener privilegios e inmunidades especiales por parte del gobierno, con el resultado de beneficiar únicamente a algunos de sus miembros y dirigentes a costa de los trabajadores y consumidores; de aquí que los Friedman concluyan que es necesario eliminar estas medidas que sólo apoyan al monopolio y en su lugar aplicar la ley antimonopolio.

Por lo que toca al sistema educativo, los autores aceptan la intervención de los poderes públicos pero no bajo la forma actual, sino mediante un sistema de cheques-escolaridad que daría a los padres de familia una mayor libertad para elegir la escuela de sus hijos conservando al mismo tiempo las fuentes actuales de financiamiento. La gran diferencia con los sistemas educativos actuales radica en que son los padres de familia y no los burócratas los que escogen a qué

escuela irán sus hijos, en tanto los profesores tendrían toda la razón para satisfacer a sus verdaderos clientes: los alumnos.³⁰²

Igualmente, se pronuncian en contra de los subsidios a las universidades públicas, proponiendo, al contrario, que les pidan a sus estudiantes derechos de inscripción que cubran completamente los costos de la enseñanza; de tal manera que puedan competir en plan de igualdad con las universidades privadas que no son favorecidas con el apoyo de los poderes públicos.

Milton y Rose Friedman no solo rechazan la reglamentación estatal de la actividad económica sino que elogian la economía subterránea que ha mostrado un tremendo ingenio para hacer caso omiso de las restricciones estatales. Desde su punto de vista, la competencia del mercado, cuando se le deja funcionar, protege al consumidor mejor que todos los mecanismos gubernamentales que se han venido anteponiendo a él; los Friedman terminan su defensa apoyando una sociedad no reglamentada y aseverando que se le debe dejar en libertad de elegir incluso sobre los riesgos que cada quien quisiera tomar en sus vidas.³⁰³

En el libro la *Libertad de elegir* hay un capítulo cuyo título es muy sugestivo: *De la cuna a la tumba*; en él, los Friedman critican al Estado providencia, también llamado Estado social, que surgió con el *New Deal* de Franklin D. Roosevelt. Junto con Estados Unidos, muchos países de Europa adoptaron amplios programas que tenían como objetivo garantizar la seguridad desde la cuna hasta la tumba; tales como subsidios al desempleo, jubilaciones, medicina social, subsidios familiares y apoyos a la vivienda, entre otros: se trataba de proteger a todos los individuos contra los riesgos de la edad, de las enfermedades y del desempleo.

Para la pareja Friedman, luego de cincuenta años de funcionamiento el Estado providencia fracasaría rotundamente, en parte por la Ley Director sobre la redistribución de los ingresos públicos. Según esta ley³⁰⁴, los gastos públicos

³⁰² Friedman, M. y R., *La tyrannie...*, op. cit., p. 243.

³⁰³ Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal...*, op. cit., p. 59.

³⁰⁴ Según Guillén Romo, esta ley la descubrió el cuñado de Milton Friedman y supone que pertenece a esa tradición oral de Chicago, dado que no hay ningún vestigio de ella en las publicaciones de Aarón Director.

sirven principalmente a los intereses de las clases medias debido a que los impuestos que los financian los pagan tanto los más pobres como los más ricos. Bajo estas circunstancias, muchos de los programas sociales tienden a beneficiar a los grupos de ingresos medios y superiores más que a los que están destinados; de este modo para los Friedman el Estado providencia significa un verdadero engaño que es necesario dismantelar y sustituir por un impuesto negativo sobre el ingreso para ayudar a los más pobres.

Los Friedman señalan que no es válido hacer comparaciones entre una situación real y una ideal, debido a que muchos consejeros de Roosevelt le sugirieron que el funcionamiento del sistema capitalista podría mejorarse mediante una fuerte intervención del Estado; como se hizo en la Rusia comunista. Para los investigadores de la escuela de Chicago el ejemplo más convincente para comparar los dos métodos de organización económica es el de las dos Alemanias: su rápida apreciación de turistas hizo que los Friedman concluyeran que el acceso al mercado libre había liberado los recursos escondidos e inesperados de energía e ingenio; en tanto los recursos controlados por el Estado habían paralizado la iniciativa protegiendo a los privilegiados contra las fuerzas evolutivas y sustituyendo con aprobación gubernamental la eficacia del mercado.

La razón de ambos métodos de organización económica (economía de mercado y economía planificada) se debe a la mano visible que existe en política y que frecuentemente funciona al contrario de la mano invisible de Adam Smith en economía: aquellos individuos cuya única intención es favorecer el interés general, son conducidos por la mano invisible política que los lleva a promover un interés particular que no tenían.³⁰⁵

En suma, la pareja Friedman piensan que entre más se esfuerce el Estado por controlar las actividades económicas de sus ciudadanos hasta el más mínimo detalle, el ciudadano común tenderá a sentirse cada vez más encerrado dentro de un yugo político, al mismo tiempo que padecerá de un nivel de vida cada vez más pobre, ejerciendo menos poder sobre su propio destino; por ello, es necesario

³⁰⁵ Friedman, M. et R., *La liberté du...*, op. cit., p. 294.

tomar una serie de medidas en favor del *laissez-faire* y del gobierno mínimo para recuperar la libertad humana y la económica.

Hoy en día las ideas de los Friedman son la norma de opinión en muchos países e incluso ya forman parte de la cultura económica popular, no obstante, debemos anotar que en los tres libros analizados aparecen escasas referencias a la obra de Hayek, con todo y que ambos trabajaron en temas muy cercanos, convivieron en la Universidad de Chicago y llegaron a conclusiones semejantes.

Sin embargo, son dos las principales diferencias de estos dos maestros del neoliberalismo: una es por el método, y otra por la estrategia que deberá seguirse. Milton Friedman, de formación matemática, se mostró muy apegado a una epistemología instrumentalista; su deseo era demostrar que la economía era una ciencia empírica a la que podía confrontarse con la realidad de los hechos utilizando las matemáticas y la econometría; en cambio, Hayek consideraba que era el rigor de un razonamiento lo que le daba carácter científico y no la abundancia de hechos ni el uso de ciertos instrumentos.

En el campo de la teoría monetaria la oposición entre ambos economistas es importante: mientras Friedman rehabilita la teoría cuantitativa de la moneda, Hayek la refuta, junto con el nivel de precios asociado a ella. Las divergencias de Hayek y Milton Friedman se expresan fundamentalmente en la estrategia para instaurar una economía libre; sea como sea, es difícil definir la masa monetaria que conviene controlar, lo mismo que resulta arriesgado fijar una tasa de crecimiento máxima, ya que ello equivaldría a imponer a las autoridades monetarias una obligación de resultado.

Bajo estas condiciones, aun cuando la regla monetaria es preferible a la política monetaria discrecional, debe suprimirse el monopolio de la emisión de la moneda e instituir la libertad bancaria. En otras palabras, para los neoliberales de orientación austriaca la regla monetaria de los Friedman es una especie de segunda opción que sería necesario aceptar si nos conformáramos con reglamentar el monopolio de la emisión de moneda.

3.4.3 La Escuela de la opción pública de Virginia

Peter Self señala que existe una nueva corriente del pensamiento que tiene como primer objetivo adelgazar al Estado y liberar las fuerzas del mercado en una variedad de caminos tales como la desregulación o el establecimiento de políticas monetarias o fiscales; el segundo objetivo es el importar conceptos del mercado e incentivos en las operaciones del propio gobierno. Se refiere a la teoría de la Opción Pública (*Public Choice*), la cual ha contribuido con la naturaleza y justificación de estos dos objetivos y a las posibles estrategias para alcanzarlos.³⁰⁶

Los antecedentes de esta escuela los encontramos en los estudios sobre el análisis económico de la política que desarrolló Joseph Schumpeter en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia (Capitalism, socialism and democracy)*, escrito en 1942 y posteriormente Anthony Downs con el trabajo *Una teoría económica de la democracia (An economic theory of democracy)*, escrito en 1957.³⁰⁷ Sin embargo, su estudio sistemático surgió en 1963, en una reunión académica en el Centro *Thomas Jefferson* de Estudios de Economía Política en Charlottesville, Virginia, donde se trataron asuntos relativos a la decisión colectiva, y al análisis de la formación de decisiones no mercantiles, a la teoría positiva del contrato colectivo y demás temas conexos. A pesar de que la acción colectiva era el tema central, la comunidad participante no pudo establecer un consenso sobre su denominación por lo que se optó por llamarla *Conferencia Sin-nombre*.³⁰⁸

La teoría de la opción pública recoge numerosos temas englobados en un terreno fronterizo entre las ciencias económicas y la política. Su origen se remonta a la preocupación de la crisis en que se encontraban las ciencias sociales a mediados de la década de 1960. Su conformación se integra de la perspectiva

³⁰⁶ Self, Peter, *Government by the market?. The politics of public choice*, London, The Macmillan Press, 1993, p. 59.

³⁰⁷ Según Omar Guerrero, las raíces de esta concepción pueden encontrarse en tres de los primeros trabajos de Herbert Simon: "Decisión-making an administrative organization", en Robert Merton (comp.), *Reader in bureaucracy*, Free Press, Glencoe, 1960 (1944), pp. 185-194; "The proverbs of administration", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, invierno de 1946, pp. 53-67; *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Madrid, 1970; y "Administrative Decisión-Making", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, 1965, vol. 25, pp. 31-37.

³⁰⁸ Omar Guerrero, *Del estado gerencial...*, op. cit., p.121.

de economistas con la finalidad de aplicarla a la política. De acuerdo a Buchanan la opción pública "... en un sentido amplio es una forma diferente de ver el proceso político distinto de la manera de ver que surge desde la óptica de la política como poder".³⁰⁹

La intención central de la Conferencia fue explorar la aplicación del razonamiento económico a la elaboración de decisiones sobre lo colectivo, lo político y lo social. A este respecto, Ostrom señalaba que:

Este enfoque permite un nuevo abordaje de problemas familiares del manejo público y de las relaciones intergubernamentales, y promete contribuir a una mejor comprensión del sistema de empresas públicas estadounidenses y las oportunidades para el *empresariamiento (entrepreneurship)* público en la sociedad norteamericana.³¹⁰

La ciencia sin nombre permaneció como tal hasta diciembre de 1967, cuando se decidió llamarla opción pública (*public choice*): de esta manera nació la Escuela de Virginia. Un año después el antiguo Comité para la hechura de decisiones no-mercantiles de la Universidad de Virginia, cambió por el de Sociedad Opción Pública para referirse al trabajo de un destacado grupo de académicos entre los que sobresalen: Buchanan, Tullock, Ostrom, Olsen, Coleman y Niskanen.³¹¹

Omar Guerrero nos relata que a principios de la década de los setenta se desarrolló el primer planteamiento de la opción pública orientada a la administración también pública, pero con un claro distanciamiento del estudio de la ciencia de la administración del Estado. Vicent Ostrom (1971) publicó un trabajo denominado *Opción pública: un enfoque diferente del estudio de la administración pública (Public choice: a different approach to study of public administration)* donde

³⁰⁹ Buchanan, James A., *Ensayos sobre la economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990, p. 26.

³¹⁰ Ostrom Vicent, "Development in the No-name fields of public administration", en *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 1, Editorial Comment, EE.UU., 1964, pp. 62-63, Citado por Omar Guerrero, *Del Estado gerencial... Op,cit*, p. 122.

³¹¹ *Íbidem*.

sienta las bases de la opción pública y en las que se fomenta más bien un enfoque económico sobre otras disciplinas.³¹²

Efectivamente, la opción pública se define como el estudio económico del proceso de adopción de decisiones en un contexto ajeno al mercado, o simplemente como la aplicación de la teoría económica a la ciencia política. Dennis Mueller señala que su objeto de estudio es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta del votante, la política de partidos, la burocracia, entre otros. Al igual que en la teoría económica, los postulados básicos de conducta de la elección pública son los referentes al hombre considerado como un ser egoísta, racional y maximizador de la utilidad.³¹³

La conceptualización de Buchanan se inicia con el planteamiento de considerar a la economía como un sistema de intercambios o como la ciencia de éstos; es decir, la catalaxia. De acuerdo con lo señalado por Hayek, el término más adecuado era catalaxis ya que éste se aproximaba más a los orígenes griegos de la palabra. La catalaxis significaba enfatizar el acuerdo voluntario entre las personas, por lo que al contemplar la política bajo este aspecto, significaba considerar al proceso político en términos del paradigma de intercambios.³¹⁴

La política como disciplina académica, se encarga entonces de todo el universo de relaciones no voluntarias surgidas entre personas y que entrañan poder o coerción. De esta manera, se prefiere el enfoque de la opción pública, ya que el mirador de la política la convierte en un campo de intercambio más complejo. Desde este ángulo, la opción pública se presenta como una perspectiva de la política que surge de la aplicación de métodos y herramientas económicas en la toma de decisiones públicas o colectivas.

Como podemos apreciar, más que una interpretación integral de la administración pública, la opción pública es una teoría general de la economía política, que facilita en el campo de las elecciones colectivas el trabajo que

³¹² *Íbid.*, pp. 122-123.

³¹³ Mueller, Dennis C., *Elección pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, p. 14.

³¹⁴ Buchanan, James A., *Ensayos sobre la economía... Op. Cit.*, p. 28.

desarrolla la microeconomía de mercado. Se trata de comparar la teoría de la producción y del intercambio de bienes o servicios mercantiles con una teoría equivalente y, en la medida de lo posible, compatible al funcionamiento de los mercados políticos. Así, la opción pública busca vincular a la nueva economía con las ciencias sociales.

La opción pública ha aportado al estudio de la política y de la administración pública, la utilización de la lógica y de las matemáticas a problemas de cooperación. En este sentido se plantea que el propósito racional del interés personal frecuentemente impide la cooperación social; algunos de sus problemas pueden ser moldeados como juegos o como situaciones de juego. La teoría de juegos ha tenido una especial atención por los teóricos de la opción pública, porque en el juego el objetivo es claro: ganar, lograr el mayor puntaje o la utilidad; las reglas son claras, el problema radica en encontrar la estrategia más lógica para el propósito individual.

El ejemplo mejor conocido es el *dilema del prisionero*, el cual consiste en lo siguiente: dos prisioneros (A y B) están sentados en celdas separadas y cada uno es apremiado para confesar y ayudar al otro a declararse culpable. La utilidad se representa en la matriz de abajo:

		B	
		Cooperación	Defectos
A	Cooperación	4/4	0/6
	Defectos	6/0	2/2

Cada prisionero razona que si él coopera con la justicia y el otro prisionero permanece callado, él podría obtener el mejor resultado a la luz de una posible sentencia (6 puntos); sin embargo, si él permanece callado y el otro coopera, él podría obtener el peor resultado (0 puntos). El camino para cualquiera de los dos, dentro de la estrategia egoísta dominante es que cada prisionero coopere con la justicia, lo cual les costaría a ambos una substancial sentencia en la prisión (2

puntos cada uno). En tanto que ambos pueden lograr un mejor resultado cooperando implícitamente entre ellos al permanecer callados (4 puntos cada uno). La pregunta obligada es que si cada individuo es racional y egoísta cómo podrían desarrollarse normas de cooperación. La opción pública ofrece la alternativa de que estos procesos puedan predecirse mediante super juegos en los cuales los resultados generan resultados que se transmiten a los individuos para que aprendan gradualmente el beneficio de la cooperación.³¹⁵

En cierto modo este movimiento pretende ser una respuesta a la crítica ya tradicional sobre las imperfecciones del mercado, situación que dio origen a la economía mixta y a la participación del Estado como corrector de las fallas del mercado. En respuesta, la escuela de la opción pública postula que si el mercado es un mecanismo de asignación de recursos bastante imperfecto, el Estado tampoco está exento de fallas.

En suma, la solución burocrática es siempre menos eficaz que la solución de mercado para concluir que el Estado recauda más recursos de la sociedad de los que entrega. En otras palabras, esta escuela representa un caso abierto de economicismo metodológico, pues no es científicamente concebible que se le demande a la teoría neoclásica de mercado el estudio de los problemas políticos del mundo contemporáneo, justo ahora que dicho paradigma no puede hacer frente a sus propios problemas económicos.

Según Omar Guerrero la escuela de Virginia es heredera de la visión anti-administrativa de Ludwig von Mises, entre cuyos principales cultivadores se encuentran William Niskanen y Vicent Ostrom. La obra de Niskanen representa lo que se denomina la nueva economía institucional, cuyo objeto es aplicar los métodos de la economía al estudio de las instituciones colectivas de la sociedad.³¹⁶

Para Niskanen el estudio de la burocracia es la oficina: “organizaciones no lucrativas financiadas por una apropiación periódica o una concesión”. Esas

³¹⁵ Self, Peter, *Government by the... Op.cit.*, pp. 11-12.

³¹⁶ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial ... Op. cit.*, p. 125.

oficinas son entidades especializadas en la oferta de bienes y servicios cuya demanda por parte de los ciudadanos es superior a la que habría si tales productos se vendieran en el mercado a precio determinado.³¹⁷

De manera similar a los autores del enfoque económico neoclásico, Niskanen supone que los servicios públicos tienen un carácter inherentemente deficitario debido a que el autor desarrolla la teoría de la provisión de las oficinas, asemejando un modelo desenvuelto por parte de la economía donde existe un decisor-consumidor individual y una teoría del mercado fundada en el esquema de empresa lucrativa.³¹⁸

En este sentido Vicent Ostrom llega a proponer que la escuela de la opción pública salvaría a la administración pública de su crisis de identidad, para ello sugirió un modelo de simplificación a fin de reducir su complejidad, organizándola en una diversidad de colectividades configuradas como regímenes políticos concurrentes, sin dejar de considerar la existencia de una sola regla de buena administración.³¹⁹

en lugar de una única jerarquía de autoridad coordinadora de todos los servicios públicos podemos anticipar la existencia de arreglos multiorganizativos en el sector público que tiendan a adoptar las características de los servicios públicos industriales, compuestos por muchas agencias públicas operando con sustancial independencia entre sí.³²⁰

Esta visión tiene su eje en el movimiento central de una teoría económica de los bienes públicos que considera inepta e insuficiente a la burocracia como una organización implementadora. Ostrom llega a proponer incluso la combinación de impuestos de los usuarios de los servicios públicos, los cargos, y las

³¹⁷ Niskanen, William, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971, p. 15.

³¹⁸ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial... Íbidem.*

³¹⁹ *Íbid.*, p. 126.

³²⁰ Ostrom, Vicent, *The intellectual crisis in american public administration*, Alabama, The University Alabama Press, 1974. p. 20, *Íbidem.*

transferencias de fondos y cupones, que tanto evocan las características de los arreglos del mercado entre agencias prestadoras de servicios públicos. A partir de los trabajos de Niskanen y Ostrom la escuela virginiana ha tenido a la burocracia como foco de estudio preferido; al respecto podemos mencionar los trabajos de Gordon Tullock y de Anthony Downs.³²¹

3.4.3.1 El enfoque de Buchanan y Tullock

La obra de James M. Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso* (*The calculus of consent*, 1962), es el trabajo más representativo de la escuela de la opción pública. Ante la separación de los modelos económicos con las ciencias sociales, prevaleciente en las décadas de los años cincuenta y sesenta, los autores consideraron que las personas que actúan en el ámbito privado del mercado son las mismas que intervienen en el ámbito público de la política, y que por lo tanto, sus motivaciones y esquemas de comportamiento son análogos. De esta manera, resultaba legítimo aplicar hipótesis y metodologías similares, tanto en la esfera de la economía como en la de las relaciones sociales.³²²

Aquí encontramos la razón por la que los economistas comparten el interés por construir un argumento trasdisciplinario para los problemas que plantean los politólogos. Los supuestos de maximización utilitarista de las relaciones económicas, justifican que los miembros de una comunidad actúen libremente y, sin ninguna coacción, acuerden renunciar a parte de su libertad para garantizar su máximo ejercicio, en una sociedad que acepta que determinadas actividades son dictadas mediante elecciones públicas.

De esta manera, el sistema político se nos presenta como un instrumento imperfecto para la asignación de recursos; aunque no quiere decir que el mercado va a desarrollar esa función en forma más eficiente. Del mismo modo, las fallas del mercado en la asignación de recursos no justifica la intervención estatal. La teoría de la elección colectiva u opción pública respecto a estas dos categorías señala

³²¹ Vid. Tullock, Gordon, *The politics of bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965; y Downs, Anthony, *Inside bureaucracy*, Little Brown and Co., Boston, 1967, *Íbid.*, p. 127.

³²² Buchanan, James y Tullock, Gordon, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, México, Editorial Planeta Mexicana, 1993 (1962), p. 11.

que se trata de dos mecanismos imperfectos. En la búsqueda de una comprensión correcta de los mismos, el estudio de la opción pública se adentra en las reglas de la toma de decisiones políticas para predecir los resultados que de éstas se originen.³²³

De esta forma, la opción pública se nos presenta con una funcionalidad normativa desdoblada en dos niveles; en el primero, proporciona un entendimiento normativo del proceso político que nos muestra el grado de adecuación de determinadas instituciones para el desempeño de tareas colectivas concretas; en el segundo, se eleva a un nivel constitucional, dando las posibles ventajas e inconvenientes de optar entre diversas reglas sociales a través de las cuales se van a adoptar las decisiones sociales.³²⁴

Este enfoque, por lo tanto, se propone analizar el cálculo del individuo racional cuando se encuentra ante cuestiones de elección constitucional; entendiendo por constitución a un conjunto de reglas acordadas previamente y dentro de las cuales se conduce la acción posterior. Este análisis se describe con el término de individualismo metodológico porque concibe a los seres humanos como los últimos hacedores de opciones (*choice-markers*) para determinar tanto la acción del grupo como la acción privada.

la opción pública puede ser definida como el estudio económico de la hechura de decisiones no-mercantiles o simplemente como la aplicación de la economía a la ciencia política. El objeto de la opción pública es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de la votación, la conducta de los electores, la política de los partidos, la burocracia y otros más. Sin embargo, la metodología de la opción pública es económica. El postulado conductal básico de la opción pública, como en la economía, es que

³²³ *Íbid.*, pp. 13-14.

³²⁴ *Íbid.*, p. 15.

el hombre es un ser egoísta, racionalizador y maximizador de utilidades.³²⁵

La diferencia entre la teoría política (que versa sobre *qué* es el Estado), la filosofía política (que trata sobre lo que *debe ser* el Estado), la ciencia política (que explora *cómo está organizado* el Estado) y la opción pública, es que ésta no se interesa en lo que realmente es el Estado, sino más bien en definir lo que *piensa que debe ser* un Estado.³²⁶ Consecuentemente, la teoría de la opción pública parte de la acción y la toma de decisiones del individuo en cuanto a que participa en los procesos mediante los cuales se organizan las acciones grupales.

En suma, es un proyecto de supeditación de la política a la economía; por lo que debemos insistir en que los economistas sólo han investigado con detalle el proceso de la toma de decisiones individuales en el mercado; por su parte los políticos lo han descuidado ya que la toma de decisiones individual debiera estar presente en la constitución de la acción de grupo en el ámbito público.

3.5 DOS PROPUESTAS TEÓRICAS DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

La nueva gerencia pública, cuya cuna no es la producción sino el intercambio mercantil, es un fenómeno gerencial engendrado por procesos comerciales catalácticos que buscan internarse dentro del Estado donde prevalecen las organizaciones; por ello, la industrialización del Estado en los términos planteados por Henri Fayol no ha cesado. En su modalidad contemporánea podemos denominarla como un gobierno empresarial que comprende privatizaciones, subcontratación, formación de nuevas unidades administrativas, creación de

³²⁵ Mueller, Dennis, *Public Choice*, *Op. cit.*, pp. 1-2.

³²⁶ Buchanan, James M. y Tullock, Gordon, *El cálculo...* *Op. cit.*, p. 29.

mercados internos y utilización de un conjunto de técnicas de gestión específica provenientes de la empresa privada.

La nueva gerencia pública tiene como base la exploración de soluciones distintas a la prestación directa de los servicios por el Estado, además de una reglamentación diferente y susceptible de conducir los resultados basándose en conceptos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio. A partir de que se adoptan los modelos catalíticos empresariales se sustituyen formas de organización jerárquicas y centralizadas por una sola gestión descentralizada donde las decisiones para asignar los recursos y la prestación de servicios se adoptan cerca de la línea de ejecución, y donde los clientes dan a conocer su elección directa sobre esas decisiones.³²⁷

Estos modelos constituyen un grupo de símbolos y reglas operativas, una guía de implementación cuyo propósito es establecer reglas prescriptivas de buena administración pública, pero en realidad se destinan a reconfigurar un fenómeno (la administración pública) basándose en las cualidades de otro fenómeno (la gerencia privada). Todos parten de una realidad administrativa que desean transformar, es decir de un esquema burocrático que según se juzga está en quiebra debido a la falta de confianza de la ciudadanía. Los nuevos retos de la economía mundial están forzando a la administración pública para que adecue su implementabilidad cambiando de modelo de operación.³²⁸

El modelo neogerencial es sustancialmente una guía de implementación pues su principio radica en vincular una intención o deseo con su realización, según sus objetivos previstos; sin embargo, debemos advertir que el análisis de implementación de la *policy* ocurre dentro de un proceso de transacción entre dilemas que hay que resolver; mientras el modelo neogerencial descarta por principio todo elemento perturbador que obstruya el proceso de gestión y soslaya elementos constitutivos relevantes del problema que se va a resolver, lo mismo

³²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997, pp. 37-38.

³²⁸ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo...*, op. cit., p. 244.

que aquellos ingredientes que sustentan la implementación como tal; a este respecto, destacan los imperativos de legalidad, racionalidad y consenso, que con frecuencia traducen los intereses de los clientes y funcionarios.³²⁹

Para Omar Guerrero el modelo neogerencial sólo se apega al imperativo racional, segregando los imperativos legal y consensual por tratarse de aspectos perturbadores del proceso implementador: el primero por formalista y el segundo por político. La exclusión de estos imperativos implica descartar la negociación como garantía de realización del proceso administrativo, por lo que el equilibrio se pierde entre la correctividad jurídica, la racionalidad administrativa y el consenso político.³³⁰

Los modelos catalácticos de gerencia se agrupan en ese movimiento paradigmático denominado nueva gerencia pública y tienen diversas modalidades; revisemos dos de los modelos teóricos de esta nueva corriente.

3.5.1 El modelo posburocrático

Basado en un estudio de caso en el estado de Minnesota en la década de 1980, Barzelay propuso un modelo posburocrático en el que incorpora mecanismos de mercado y de competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en las oficinas públicas.³³¹

En el modelo posburocrático de Barzelay, la eficiencia se debe a la delegación de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas uniformes; en tanto el presupuesto se basa en la idea del gasto y el ahorro y no en el objetivo y la manera de alcanzarlo. Mientras el modelo posburocrático se orienta al cliente, el burocrático se enfoca a las propias necesidades y perspectivas de la organización; el primero se mide por resultados, en tanto que el segundo se define por el monto de los recursos que maneja y las tareas que desempeña.

³²⁹ *Ibid.*, pp. 245-246.

³³⁰ *Ibid.*, p. 246.

³³¹ Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A C / Fondo de Cultura Económica, 1992.

Si el modelo posburocrático crea valor neto a los clientes, el burocrático controla los costos; si el posburocrático modifica las operaciones como respuesta a las cambiantes demandas de los clientes, en el burocrático lo que cuenta es la rutina. En el modelo posburocrático se compite por los negocios, en el burocrático se lucha por su feudo: el primero revisa y define su operación estratégica con los clientes, el segundo anuncia políticas y planes.³³²

En el modelo posburocrático los valores de la administración pública se orientan con nuevas palabras: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la discrecionalidad de los empleados.

En el siguiente cuadro observamos las características de cada uno de estos paradigmas.

Cuadro 3.2
LOS PARADIGMAS BUROCRÁTICO Y POSBUROCRÁTICO³³³

paradigma burocrático	paradigma posburocrático
<ul style="list-style-type: none"> • Busca el interés público • Pretende la eficiencia • Desarrolla una administración centralizada • Establece controles • Especifica funciones, autoridad y estructura • Justifica los costos • Estimula la responsabilidad • Sigue reglas y procedimientos • Opera sistemas administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Busca resultados valorados por los ciudadanos • Proporciona calidad y valor • Logra apego a las normas • Identifica misión, servicios, clientes y resultados • Busca la rendición de cuentas • Fortalece las relaciones de trabajo • Entiende y aplica normas • Identifica y resuelve problemas • Mejora continuamente los procesos • Separa el servicio y el control • Construye el apoyo para las normas • Expande las opciones del cliente • Alienta la acción colectiva • Ofrece incentivos • Mide y analiza resultados • Enriquece la retroalimentación •

³³² *Íbid.*, p. 47.

³³³ Cuadro adaptado de Barzelay, Michael, *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*, Los Angeles, University of California, 1992, p. 118.

Brugué hace una severa crítica al modelo posburocrático en el sentido de que éste no considera la democratización de la administración pública ni relaciona las preocupaciones por los valores y los ciudadanos mediante mecanismos electorales revitalizados; es decir, el modelo posburocrático no se plantea una articulación de las misiones y objetivos a partir de la participación efectiva de los ciudadanos.³³⁴

El esquema posburocrático no reconoce que los valores que inspiran a las organizaciones públicas representan voluntades colectivas y no simples estrategias de adaptación a su entorno; en lugar de ello se prefiere establecer la conexión por medio de la responsabilidad (*accountability*), interpretada, primero, como una capacidad para responder las demandas de los clientes (*responsiveness*), y luego para construir opciones colectivas (*governance*). Para Brugué, el modelo posburocrático se trata de una responsabilidad a la eficiencia y no a la democracia.

3.5.2 Reinventar al gobierno

En 1992 se publicó en los Estados Unidos un libro que habría de causar gran revuelo entre los círculos políticos e intelectuales de esa nación, con todo y que adolecía de cierta formalidad metodológica y que sus propuestas o eran incompletas o se quedaban en el aire: pese a ello sensibilizó a la población norteamericana sobre la necesidad de transformar el gobierno. El libro al que nos referimos es el de David Osborne y Ted Gaebler: *Reinventando el gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público*.³³⁵

La propuesta administrativa de David Osborne y Ted Gaebler para reformar al gobierno se convirtió en un nuevo paradigma para la administración pública. La

³³⁴ Brugué, Quim. "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión Pública y Democracia*, núm. 5-6, Barcelona, enero-agosto 1996.

³³⁵ Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume Reading Ma., 1992, p. 12.

idea de reinventar el gobierno, escriben los autores, obedece a la creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales básicas. Las formas de gobierno que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias lentas y centralizadas, su preocupación por las normas y los reglamentos y sus cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan adecuadamente.

Osborne y Gaebler afirman que el gobierno y las empresas son instituciones distintas: mientras a los empresarios les impulsa la ganancia, a los del gobierno les estimula el deseo de elegirse u ocupar un puesto público; las empresas obtienen la mayor parte del dinero de su clientela, los gobiernos lo hacen de sus contribuyentes; a las empresas les anima la competencia, los gobiernos acuden a los monopolios. Asimismo, como los gobiernos son democráticos y abiertos, se mueven más lentamente que las empresas; como el gobierno debe servir a todos, independientemente de su capacidad de pago o de la demanda del servicio, no puede lograr la misma eficiencia que una empresa. En síntesis, el que el gobierno no pueda administrarse como una empresa, eso no significa que no pueda volverse más empresarial.³³⁶

Por todas estas razones, Osborne y Gaebler proponen diez ingredientes básicos para reinventar el gobierno y solucionar los problemas que aquejan a las administraciones públicas actuales, los cuales se resumen en el cuadro 3.3.

José Juan Sánchez apunta que la obra de Osborne y Gaebler la citan los estudiosos de la administración pública como una obra representativa de la nueva gerencia pública, ya que incorpora las preocupaciones más relevantes del actual proceso de transición por el que pasan el Estado, el gobierno y la administración pública ante una sociedad más consciente y participativa, dentro del ambiente de globalización, acelerado proceso de cambio y transformación tecnológica.³³⁷

³³⁶ *Ibid.*, pp. 48-49.

³³⁷ Sánchez González, José Juan. "Reinventando el gobierno en México", en *Prospectiva*, México, 2000.

Cuadro 3.3
PRINCIPIOS PARA LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO³³⁸

Principio	Descripción
Gobierno catalizador	Dirige el timón en vez de remar. El gobierno ha demostrado que por su tamaño y complejidad es un ineficiente realizador, su papel no es hacer sino dirigir estratégicamente, encontrando las vías por las que pueda conducirse la acción colectiva. La privatización puede alcanzar todos los rincones de la administración, excepto uno: la gobernación.
Gobierno propiedad de la comunidad	El gobierno debe fortalecer a las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones. Las organizaciones comunitarias tienen una serie de ventajas sobre las agencias burocráticas, conocen mejor lo que necesitan, son más flexibles, pequeñas y creativas y por lo general se enfocan a lo principal.
Gobierno competitivo	Cuando el gobierno diseña o entrega un servicio tiene que enfrentarse a la competencia para la prestación de los servicios, por lo que elimina los monopolios gubernamentales. La competencia obliga a pensar en el cliente y a premiar la innovación y no al procedimiento.
Gobierno inspirado por su misión y objetivos	El gobierno debe buscar el cumplimiento de una misión, no por reglas ni por procesos. Evaluar a las organizaciones por su misión más que por los gastos de los recursos es un paso necesario para tener un gobierno eficiente.
Gobierno por resultados	El gobierno debe ser evaluado por sus resultados y no por la forma como gasta sus recursos. Los sistemas de control y fiscalización deben ser transformados para observar en qué forma y en qué momento se alcanzan los resultados.
Gobierno orientado a sus clientes	El gobierno debe cumplir y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia. Los ciudadanos pueden ser considerados como clientes por lo que los gobiernos deben generar un control de nuevas responsabilidades y despolitizar las decisiones de provisión de servicios.
Gobierno empresarial	Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos, además de motivar a los empleados con diversos incentivos para

³³⁸ Basado en Osborne y Gaebler, *Íbid.*, pp. 53-85.

	lograr este objetivo. Se establece la ganancia como un círculo virtuoso en la provisión de los servicios públicos.
Gobierno previsor	El gobierno debe anticiparse a los problemas y planear sus acciones para participar en el entendimiento y en la solución de dificultades, a fin de evitar que se deriven problemas nuevos.
Gobierno descentralizado	El gobierno debe ser descentralizado y pasar de la acción por jerarquía a la acción por equipo. Se trata de acercar las decisiones a los niveles más cercanos de los clientes, reduciendo jerarquías para que los propios servidores públicos sean los responsables de proveer los servicios y del manejo de los recursos asignados.
Gobierno orientado al Mercado	El gobierno debe orientarse por el mercado e impulsarlo como generador básico de eficiencia. Deben estimularse las mejores decisiones regulando el mercado con incentivos y proporcionando la información y dirección necesarias.

A este respecto Hood se pregunta por qué la empresa pública ha sido sustituida por los procesos de privatización, lo mismo de por qué las políticas keynesianas han dejado su lugar a las políticas monetaristas, por qué la voluntad reguladora ha desaparecido frente a las modas desreguladoras y, entre otras más, por qué la administración pública tradicional ha cedido ante la presión del nuevo management público. En este sentido el propio autor asegura que la pérdida de eficiencia y las fricciones con la democracia son las causantes de que se buscara sustituir a la administración pública tradicional.³³⁹ Como veremos más adelante, en este nuevo manejo público la dimensión democrática queda marginada de la mayor parte de las discusiones.

La influencia intelectual de *Reinventando el gobierno* ha sido tan difundida que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre el Estado y el Servicio Público Local (*National Commission on State and Local Public Service*) contenía una agenda de reforma gubernamental estructurada teóricamente en las ideas de Osborne y Gaebler, mediante ella se crearon múltiples equipos de trabajo,

³³⁹ Hood, C., *Explaining economic policy reversals*, Buckingham, Open University Press, 1994.

laboratorios y redes de información en todo el país estadounidense con la intención de reinventar el gobierno.

En ese tiempo David Osborne se había convertido en el asesor principal del vicepresidente Al Gore en cuanto al diseño y elaboración del informe de la Comisión para la Revisión del Desempeño Nacional (*National Performance Review*). El objetivo de esta nueva política era transformar el funcionamiento del gobierno federal y abaratar sus costos utilizando la estrategia del llamado gobierno empresarial; su programa se enfocaba en el cómo debería operar el gobierno y no en el qué debería de hacer para mejorar el desempeño.

En ese informe se reconocía la necesidad de manejar al gobierno como una empresa privada, y se introducía la dinámica del mercado en todos los niveles de la administración pública; con su implantación se esperaba economizar hasta 108 mil millones de dólares y despedir el a 252 mil empleados en cinco años. Los cuatro principios básicos del *National Performance Review* fueron:

- a) reducir el papeleo innecesario
- b) darle importancia a las necesidades de los clientes en cuanto a la prestación de los servicios públicos
- c) otorgarle mayor poder (*empowerment*) a los empleados en la toma de decisiones
- d) reducir los costos, o sea, lograr un gobierno que produzca más con menos.³⁴⁰

Santana Rabell y Negrón Portillo hicieron una crítica temprana de este movimiento asentando que el mérito de sus autores consistió en haber sintetizado los conceptos, los modelos y las técnicas gerenciales previamente formulados por los gurús del management y aplicarlas al sector público con gran creatividad.³⁴¹ Una de las tesis centrales del libro es que la sociedad civilizada no puede funcionar sin un gobierno eficaz, sin embargo, la eficiencia o eficacia no

³⁴⁰ Informe Al Gore, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1993.

³⁴¹ Santana Rabell, Leonardo y Negrón Portillo, Mario, "Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas" en *Revista de Administración Pública*, Puerto Rico, 1994, pp. 49-64.

constituyen los únicos valores que orientan las decisiones y acciones administrativas en una sociedad democrática ni tampoco los conceptos de constitución o gobierno constitucional aparecen en la obra.

El trabajo de Rabell y Portillo trata de inculcar entusiasmo en los reformadores del gobierno en relación con los aspectos empresariales y su identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública (*accountability*); no obstante se olvida que debe haber un balance dinámico entre la flexibilidad de las acciones empresariales y la legalidad de las decisiones administrativas. La metodología que los autores utilizan plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales empíricamente válidas y basadas en la descripción de casos exitosos; por último, el libro no abunda sobre los procesos de implementación de las estrategias empresariales y además se olvida del entorno político, social, cultural y económico, por lo que no ofrece una visión totalizadora y científica del objeto estudiado.

En casi toda la literatura de los países industrializados encontramos trabajos e investigaciones referentes al nuevo management público y a la reinención del gobierno; el primero se inició en la década de los sesenta y su literatura continuó con Marine (1971), Frederickson (1980), Waldo (1971) y Frederickson y Chandler (1989); en cambio el segundo (la reinención del gobierno) comenzó en la década de los noventa con Barzelay (1992), Osborne y Gaebler (1992) y con el informe del *National Performance Review* (1993) que adoptó la administración Clinton.

Aunque ambos movimientos conceptualizan de forma similar la organización, la racionalidad, la metodología y la epistemología, para el nuevo manejo público estos temas son de primera importancia. Frederickson de manera muy interesante comparó estos dos movimientos e indicó que reinventar al gobierno tiene un fuerte compromiso con el mercado para suministrar los servicios públicos, lo mismo que con los mecanismos para la elección individual; se trata de

una política electoral popular más radical que el movimiento del nuevo management público.

El neomanejo público motiva a los cambios incrementales sutiles, siguiendo las prácticas de la gerencia democrática y la equidad social; en cambio, los resultados esperados de la reinvención del gobierno van más lejos: son carreras cortas que aumentan la eficiencia y tienen grandes alcances en los costos de la capacidad administrativa y la equidad social.³⁴²

El autor de referencia hace además una comparación de estos dos movimientos en seis dimensiones: concepto de cambio, concepto de relación y capacidad para hacer las cosas por uno mismo, teorías de la racionalidad, estructura y diseño organizacional, teorías de la gerencia y el liderazgo, y epistemología, metodología y expedición de valores.

Como se aprecia, el término reinventar el gobierno se refiere a una reiteración de la nuevo management público en busca de reformas y cambios. Los especialistas desarrollaron un marco conceptual que ha servido como vehículo para sintetizar y expresar ideas y recomendaciones de diferentes escuelas relacionadas con la forma como la administración pública debe cambiar; algunas de estas ideas son mediante: la elección pública (*public choice*), la privatización, la apertura de mercados, la calidad total gerencial y los procesos de reingeniería, entre otras.

Este marco de referencia lo adoptó la administración Clinton por medio del *National Performance Review*; para Kamensky se trata de un acercamiento a la insatisfacción pública con el gobierno federal estadounidense y con las necesidades de cambiar su administración.³⁴³

El *National Performance Review* se desarrolló en dos etapas: la primera es la que se refiere a la administración y a la manera cómo el gobierno trabajaba; en

³⁴² Frederickson H., George, "Comparing the reinventing government movement with the new public administration", en *Public Administration Review*, University of Kansas, vol. 56, núm. 3, mayo/junio 1996.

³⁴³ Kamensky, Jhon M., "Role of the reinventing government movement in Federal Management Reform", en *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 3, mayo/junio 1996.

su segunda etapa se aboca a la importancia de las *policies* y a lo que hacía el gobierno para su implementación. Este programa puede analizarse en términos de lo que hace el gobierno para trabajar mejor y a bajos costos, aunque también puede verse en términos de las oportunidades tácticas que presentan los actores en múltiples campos del interés público.

Thompson e Ingraham nos dan a conocer los resultados de sus investigaciones en los laboratorios de reinención que se establecieron en las diversas agencias federales y en las organizaciones políticas relacionadas con su desempeño. Sus recomendaciones muestran que los productos de los procesos de cambio en la organización ocurren en función del comportamiento de los propios intereses individuales, lo que confirma el valor de los modelos políticos para entender los cambios de los procesos organizacionales.³⁴⁴

En todos los informes del *National Performance Review* se aprecia la insistencia por efectuar cambios políticos para que el gobierno trabaje mejor y con menos costos. La estrategia se lleva a cabo estableciendo nuevos contratos de servicios a los clientes, de donde los administradores se ven obligados a tener con los contribuyentes la misma sensibilidad y consideración que se supone las empresas privadas tienen con sus clientes.

Diversos autores han hecho interesantes críticas y señalado las limitaciones de este paradigma. Por lo mismo, Dilulio, Garvey y Kettl sugieren hacer una revisión del enfoque de administración privada aplicado a la administración pública, ya que es necesario separar lo que el gobierno debe hacer de lo que hace bien; desde el punto de vista de estos autores, lo que los críticos llaman desperdicio, fraude o abuso muchas veces son programas bien administrados, pero regidos por valores distintos a los de la iniciativa privada: nadie debería

³⁴⁴ Thompson, James R., and Ingraham, Patricia W., "The reinvention game", en *Public Administration Review*, Syracuse University, vol. 56, núm 3, mayo/junio 1996.

entonces sorprenderse de los resultados o cuando se cambian las estrategias para reacomodar esferas de influencia.³⁴⁵

Overman y Boyd, lo mismo que Cabrero y Arellano, señalan que la mayor parte de los trabajos del modelo posburocrático y de reinventar el gobierno están sustentados en casos de aplicación exitosa de la mejor práctica de investigación; sin embargo, esta metodología plantea serias interrogantes sobre la posibilidad de extrapolar generalizaciones conceptuales basados en la concepción de situaciones concretas.³⁴⁶

Para José Juan Sánchez las propuestas descritas no abundan metodológicamente en los procesos de implementación (políticos, procesales, actitudinales y culturales, entre otros) ni tampoco en las características específicas del entorno político, social, cultural y económico, básicos para tener una visión totalizadora y científica del objeto estudiado. De esta manera, reinventar al gobierno es una obra que carece de un aparato teórico-metodológico para demostrar que de las ideas propuestas pueden lograrse gobiernos empresariales.³⁴⁷

Por su parte Arellano Gault asegura que Max Weber planteó que la burocracia es una forma técnico-ideal de dominación donde la obediencia se da en la medida en que el aparato administrativo interpreta que las órdenes provienen de una entidad impersonal y legal; gracias a esta impersonalidad la burocracia puede decidir con neutralidad, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal pretende ser sustituido por otro en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria; por lo

³⁴⁵ Dilulio, J, G. Garvey y D. Kettl, *Improvent governmente performance and owner's manual*, Washington, D. C., The Brookings Institution, 1993; citado por Arellano Gault, David, "Gestión pública en los Estados Unidos: crisis y estado del arte, en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), vol. IV núm. 1, primer semestre de 1995.

³⁴⁶ Overman, S.E. y K.J. Boyd, "Best practice research and posburocratic reform", en *Journal of Public Administration Research and Theroy*, vol. 4, núm 1, 1994; Cabrero, Enrique y David Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II núm. 1, 1993; citados por Arellano Gault, *op. cit.*, p, 135.

³⁴⁷ Sánchez González, José Juan, "Reinventando el gobierno...", en *op. cit.*, p. 23.

tanto, la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria.³⁴⁸

Lo que preocupa al movimiento de reinventar el gobierno es encontrar la manera de recuperar la eficiencia de las acciones del gobierno y no de saber como democratizar sus contenidos. No estamos pues ante un cambio de paradigma gubernamental sino ante un intento de resolver los límites de la racionalidad burocrática, los cuales se ubican en el mundo de la eficiencia, nunca en el de la democracia.

3.6 DOS MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Para Omar Guerrero, el modelo neogerencial tiene un propósito fundamental: alterar el destino de todas las administraciones públicas del mundo, por medio de la implantación de un modelo planetario y estándar de manejo público, según los imperativos de la globalización: es lo que Osborne y Gaebler denominaron revolución global.³⁴⁹

Para que esta revolución ocurra, es necesario que se comprenda dentro de un nuevo marco de entendimiento del gobierno: es decir, de una nueva forma de pensar, o de un nuevo paradigma. A este respecto Thomas Khun argumenta que un paradigma consiste en un hecho científico universalmente reconocido, que durante cierto tiempo brinda a la comunidad científica modelos de problemas y de soluciones. Al lograr el consenso por un tiempo, el paradigma detenta cierta preeminencia y congrega a un grupo de intelectuales cuyo trabajo científico tiene en común las mismas reglas y procedimientos.³⁵⁰

Este nuevo paradigma parece haber emergido en los gobiernos estatales y locales de Estados Unidos, los cuales comenzaron a reformarse para desarrollar

³⁴⁸ Arellano Gault, *op. cit.*, p. 136.

³⁴⁹ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública... Op.cit.*, p. 260.

³⁵⁰ *Íbidem.*, Vid. Khun, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1971 (1962).

nuevas prácticas. Desde entonces, los gobiernos utilizan vocabularios novedosos y frases nuevas como: prestación alternativa de servicios, contratación por fuera, delegación de poder, manejo de calidad total, gerencia participativa, privatización y asociación pública y privada, entre otras.

De esta manera nos encontramos ante el despertar del gobierno empresarial que busca reproducirse en la mayoría de las naciones del orbe. Su origen, como apuntamos, son Estados Unidos y el Reino Unido, aunque es Nueva Zelanda y Australia los orgullos más grandes de esta revolución global, debido a que sus medidas han ido más lejos en el gobierno empresarial: ellos hicieron una revisión integral del Estado de bienestar, establecido desde 1930, reestructurando muchas funciones económicas del gobierno para establecer empresas estatales lucrativas en los ramos del transporte, de la energía, de la banca, de los seguros, de los bosques, de las comunicaciones, del tráfico aéreo y del servicio postal. Asimismo, se privatizaron agencias tales como una compañía petrolera, una firma naviera y la aerolínea nacional, en beneficio de los particulares, al tiempo que se hizo una tripartición entre los servicios gubernamentales dedicados a la implementación de las políticas públicas; también se incrementó la competencia y se abolieron muchos reglamentos, dando mayor libertad a los gerentes públicos en su trabajo y eliminando el servicio civil de carrera; por último, se adoptó un sistema presupuestario orientado al desempeño, lo mismo que un sistema de contabilidad basado en los sistemas de los negocios privados.

A continuación revisemos los modelos de la nueva gerencia pública que están prevaleciendo en la mayoría de los países.

3.6.1 El modelo neogerencial de la OCDE

El modelo de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que apareció redactado en 1987 por su Comité de Cooperación Técnica, hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública con miras al crecimiento de la economía de mercado. Su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente, debido a que los ciudadanos tenían la

influencia de los bienes tutelares, como la educación, la salud y los recursos que el Estado benefactor proporciona, además de que privaba el problema de decidir cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público.³⁵¹ Por lo que se refiere a la reforma de los servicios públicos destaca la mayor atención a la eficiencia, a la eficacia y a la calidad del servicio, antes que a los resultados; además de sustituir las estructuras jerárquicas y centralizadas por una gerencia pública descentralizada.

La privatización inspiró a muchos para que la administración pública se diversificara gracias a la creación de organismos cuasi-administrativos estatales y no estatales; igualmente propició que se delegara el ejercicio de algunas funciones en las autoridades locales y regionales con la finalidad de garantizar una prestación de servicios adoptada a las condiciones municipales³⁵²; sin embargo, el centro de las reformas consistió en hacer que la administración pública estuviese en contacto con los clientes, para ello recomendó una especie de sensibilidad o capacidad de respuesta gerencial orientada a los clientes y separada de la política; dicha capacidad la denominó receptividad (*responsiveness*)³⁵³

La receptividad requería de un nuevo estilo administrativo: el manejo público; este manejo receptivo se refiere a la capacidad que tiene cada administración pública y cada cliente para afrontar el proceso gerencial y facilitar su acceso a las prestaciones que éste tiene derecho.

A mediados de 1990 estas ideas habían encendido un intenso debate sobre la reforma del Estado en numerosos países, a tal grado que la OCDE se convirtió en su principal promotor en todo el mundo. Para hacer frente a la renovación de las instituciones, la OCDE planteó un nuevo modelo de gestión pública dirigido a

³⁵¹ Organisation for Economic Cooperation and Development, *The administration as service the public as client*, Paris, 1987, pp. 27-28.

³⁵² *Ibid.*, p.27

³⁵³ La OCDE define a la receptividad (*responsiveness*) como la calidad de la interacción entre las administraciones y sus clientes. Este término engloba el grado de satisfacción que es posible darle a las necesidades de un cliente dentro de una política dada, lo mismo que el carácter comprensible y accesible de la administración, el grado de apertura que tiene ésta a la participación de sus clientes en las decisiones y a la existencia de vías de recurso.

fomentar una cultura centrada en la mejora de los resultados de un sector público menos centralizado. Este modelo se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por un ambiente de gestión descentralizada, en el que las decisiones referentes a la asignación de recursos y a la prestación de servicios se adopten más cerca de su campo de aplicación, y en donde los clientes y otros grupos interesados puedan dar a conocer sus reacciones.
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de una reglamentación igualmente directa por el Estado, susceptibles de conducir a resultados más eficaces.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público, gracias a la fijación de unos objetivos de productividad y a la creación de un clima de competitividad en el interior del sector público y entre las organizaciones que lo integran.
- El reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro del gobierno, de manera que conduzca a la evolución del Estado y permita adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos, así como responder a intereses diversos.³⁵⁴

Las contribuciones de la OCDE al desarrollo del modelo gerencial han sido determinantes para que se le implemente en muchos países del orbe; gracias a ello desde 1987 el antiguo vocablo de manejo público fue revitalizado y puesto en

³⁵⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Ministerio de las Administraciones Públicas, Madrid, 1997 (1995), p. 35.

circulación: se trata de establecer un patrón universal formado por los cinco rasgos prominentes de Omar Guerrero, señalados con anterioridad.³⁵⁵

El esquema propuesto por la OCDE no constituye un marco teórico pues no da sentido a los fenómenos que entraña; por el contrario, trata de estandarizar la administración pública de cada país a un solo esquema de organización y funcionamiento; tampoco constituye un paradigma ya que no tiene la finalidad de ordenar las categorías y servir de matriz a nuevos conceptos: se trata más bien de una guía de implementación a través de reglas prescriptivas de buena administración pública.

3.6.2 El modelo de la reforma gerencial del CLAD

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha formulado un modelo aplicable a los países de América latina, en el que intenta construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la sociedad posindustrial, un Estado que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos sean lo suficientemente fuerte para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país. Esta es una manera de encontrar una vía diferente al *laissez-faire* neoliberal y al antiguo modelo social burocrático de intervención estatal.³⁵⁶

Más allá del contexto global de las reformas, los países latinoamericanos tienen sus propias problemáticas que tienen que ver con la crisis original del Estado, diferente al de las naciones desarrolladas. Además de haber entrado en una crisis fiscal, los países latinoamericanos se enfrentaron al modelo de sustitución de importaciones; también, la deuda externa, la no resolución de los problemas estructurales, el estancamiento y las altas tasas de inflación fueron

³⁵⁵ “El mimetismo organizativo de la empresa privada, La incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, El fomento de la competitividad mercantil, El reemplazo del ciudadano por el consumidor, y La reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada bajo la antinomia *policy-management*”, en Omar Guerrero, “El management public: un concepto...” *Op. cit.*, p. 213.

³⁵⁶ CLAD, “Una nueva gestión pública para América Latina”, en *Reforma y Democracia*, núm. 13, febrero de 1999, Venezuela, p. 249.

determinantes para que la primera generación de reformas se orientaran a la apertura comercial y al ajuste fiscal y estructural a efecto de disminuir el tamaño del Estado.

En tanto, la segunda generación de reformas busca reconstruir el aparato estatal, dado que el Estado sigue siendo un instrumento fundamental para el desarrollo económico, político y social de cualquier país; por lo mismo debe funcionar de forma diferente al patrón nacional-desarrollista y al modelo social-burocrático que prevaleció en el mundo desarrollado de la postguerra: se trata de que el Estado modifique o sustituya sus políticas proteccionistas por medidas que induzcan a las empresas a ser más competitivas en el nuevo ambiente económico global.

Desde el punto de vista social, el Estado tiene la obligación de asegurarle a la población los servicios básicos de salud y de educación manteniendo su poder de intervención directa en aquellos casos en los que no están las condiciones como para compartir sus actividades con la sociedad; en consecuencia, es preciso diferenciar las situaciones en las que los servicios puedan ser suministrados por más de un proveedor o entidad pública no estatal, de aquellas en las que el aparato del Estado es el único proveedor.

En síntesis, los cambios estructurales y los proyectos de reformulación estatal para América latina deben considerar tres grandes problemas específicos de la región: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Bajo este contexto el CLAD señala que la implementación de la reforma gerencial es un aspecto fundamental "... para mejorar la gestión del Estado, así como para aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político".³⁵⁷

El modelo gerencial propuesto por el CLAD se inspira en las transformaciones organizacionales del sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y aumentando la autonomía de decisión de

³⁵⁷ *Íbid.*, pp. 251-253.

los gerentes. Con estos cambios se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

A diferencia de los modelos anteriores, el del CLAD promete adaptarse a la situación política democrática en la que se desarrolla el sector público. Al igual que en los modelos anteriores, las empresas buscan el lucro mientras los gestores públicos actúan de conformidad con el interés social, por lo mismo el control puede estar presente en los arreglos de la democracia o en la participación de los ciudadanos para evaluar las políticas públicas.

El CLAD asume que la reconstrucción de la administración pública mediante la reforma gerencial contribuirá al mejoramiento de la gestión del Estado, entendida como la capacidad de éste para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas desde el punto de vista político.

Las principales acciones de este modelo administrativo son las siguientes:

Cuadro 4.4
MODELO DE LA REFORMA GERENCIAL DEL CLAD

Acciones	Descripción
La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial	<ul style="list-style-type: none"> Formar y desarrollar un grupo de alta dirección, estratégica y técnicamente preparado con capacidad de negociación y responsabilidad ante el sistema político. (<i>policymakers</i>)
La administración pública debe ser transparente y los administradores democráticamente responsables ante la sociedad.	<ul style="list-style-type: none"> Implantar y desarrollar valores entre los administradores y disminuir la politización de la maquinaria gubernamental a efecto de que se asuman mayores responsabilidades ante la sociedad.
Descentralizar la ejecución de los servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> Las funciones que corresponden a los gobiernos subnacionales y que antes estaban centralizadas, ahora deben ser

	<p>descentralizadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Con la descentralización se logra más eficiencia y eficacia, además de aumentar la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
Las actividades exclusivas del Estado que permanezcan en el gobierno central deben ser desconcentradas.	<ul style="list-style-type: none"> • Debe haber una desconcentración funcional delegando responsabilidades a las unidades ejecutoras de los servicios.
La administración pública gerencial se orienta por el control de los resultados.	<ul style="list-style-type: none"> • Contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos como se hacía en el modelo burocrático- weberiano, debe desregularse para facilitar la creación de mercados eficientes y democratizar el espacio público. • El control debe ser a posteriori, lo que obliga a la organización a definir sus objetivos y evaluación. • Se requiere la implantación de tres mecanismos: el modelo contractual o contrato de gestión, la delegación de facultades y autonomía de gestión a los gerentes (<i>empowerment</i>), y la evaluación del desempeño.
El control busca la efectividad en el cumplimiento de las políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • Se pretende la instalación de cuatro tipos de control: control de resultados a partir de la instalación de indicadores de desempeño estipulados en los contratos de gestión; control contable de costos bajo la premisa de <i>conciencia de costos</i>; control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, donde las diversas oficinas públicas buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios; y control social, por medio de él los ciudadanos evalúan los servicios públicos o su participación en la gestión de éstos.
En las actividades monopólicas del Estado, la descentralización tiene como finalidad aumentar la flexibilidad administrativa; en tanto en aquellas actividades a las que concurre el sector privado, el Estado debe continuar participando en la regulación y financiamiento de las políticas públicas.	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado debe continuar con su papel regulador en la economía de los países del área. • Se reconoce un tercer marco institucional o un espacio público no estatal que abarca a la sociedad participando con el Estado en el suministro de los servicios públicos. El Estado red permite aglutinar varias lógicas y sujetos sociales para hacer frente a los

	problemas que se presentan en el área social.
La reforma gerencial del Estado se orienta al suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario.	<ul style="list-style-type: none"> • Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas. • De un ciudadano reactivo se pasa a un ciudadano proactivo.
En la reforma gerencial del Estado es necesario aumentar el grado de responsabilidad de los servidores públicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Ante la sociedad, estableciendo un mayor nivel de rendición de cuentas. • Ante los políticos electos en términos de una democracia representativa. • Ante los representantes formales e informales de la sociedad, que actúan en el ámbito de la esfera pública no estatal.

Basado en el CLAD, "Una nueva gestión pública...", *op.cit.*, pp. 258-266.

En resumen, la reforma gerencial busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del poder público para fortalecer la capacidad del Estado. El CLAD estima que la revitalización de éste hará que se centre en la promoción del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. La implementación exitosa del modelo gerencial capacitará al Estado para ofrecer fundamentos macroeconómicos estables, creando condiciones para aumentar la inversión privada y la competitividad.

El propio CLAD reconoce que, particularmente los países latinoamericanos, sólo se pusieron en marcha en la década de los 80 reformas de primera generación principalmente a la reducción del gasto público, redimensionamiento del aparato gubernamental, privatización de empresas públicas y desregulación, para intentar alcanzar una disminución en el déficit público. Las reformas de segunda generación de la nueva gerencia pública aún no tienen los alcances y pretensiones de los países desarrollados y de los realizados en la OCDE; sin embargo, habrá que advertir que están siendo planteadas como decisiones o programas del nuevo gobierno neogerencial en los más altos niveles de las

administraciones públicas; por lo tanto, habremos de ser cautelosos en los resultados que se obtengan.

Capítulo IV

NUEVA GERENCIA PÚBLICA: ¿UN MODELO PARA ELEVAR LA CAPACIDAD DEL ESTADO?

La nueva gerencia pública representa un movimiento que pretende ser implementado con una aparente etiqueta de racionalidad o eficiencia dentro de la administración pública y cuyo modelo se presenta en diversas fórmulas y técnicas que han resultado exitosas en otras latitudes; en realidad, en su esencia apolítica subyace un *sustratum* ideológico que los países globalizadores pretenden imponer a las naciones globalizadas. Como proyecto hegemónico no tiene una visión de conjunto, ya que choca con elementos que son propios de la administración pública tradicional, aunque debemos reconocer que como cualquier movimiento novedoso porta elementos que son positivos y que dejan huella en el quehacer gubernamental; sin embargo, no es un modelo que pretenda elevar la capacidad del Estado.

En su naturaleza cataláctica encontramos los principios de la escuela neoclásica que privilegió el estudio del mercado como un orden natural y espontáneo. La influencia de nuevas corrientes contrarrestaron sus conceptos: la escuela austriaca perdió unidad al operar una especie de metamorfosis en las que las discrepancias se hicieron evidentes. El esquema se recompone: la escuela neoinstitucionalista rompe con el concepto mismo de mercado, al señalar el propio Douglass North que se trata de una construcción social de precondiciones dadas.

De esta manera, la influencia de nuevas corrientes contrarrestan los conceptos de la economía clásica, reinventado la idea del Estado y de su

administración pública al privilegiar a la política y a la interrelación de los subsistemas sociales que se dan en toda sociedad. Esta visión alternativa del mercado conduce al concepto de instituciones que amplifica el marco de análisis. Así, la relación entre instituciones y política prepara el terreno para evaluar los alcances de la llegada de las ideas mercantiles a la administración pública.

Sin embargo, la necesidad de fortalecer las potencialidades del Estado queda de manifiesto: en su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997, el Banco Mundial plantea la necesidad de aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones, mediante una visión amplia conformada por un gobierno político y otro administrativo, interrelacionados entre sí y conectados con la sociedad en la implementación de las políticas públicas.³⁵⁸ El conjunto de estas propuestas tienen que ver con el sistema político-administrativo y con el equilibrio en su funcionamiento, en los términos planteados por Norberto Bobbio.³⁵⁹ Estas propuestas son una respuesta a las insuficiencias del gobierno al que se cuestiona y critica, dentro de una sociedad más abierta, participativa y diferenciada.

Estas tendencias pretenden reconstruir la naturaleza de lo público y reactivar la capacidad de la administración pública. En el primer caso, la tendencia está íntimamente ligada a la gobernancia (*governance*) y es consecuencia de la lucha de la sociedad para democratizar al régimen político; su orientación representa el despertar de la población, cuando interviene en los asuntos públicos de interés para su comunidad y cuando toma partido sobre la actuación de los poderes públicos.

En el segundo caso, o sea elevar la capacidad administrativa, se busca promover las fortalezas y potencialidades de la administración pública a efecto de atender la aguda diferenciación social asegurando la capacidad de respuesta, de una sociedad cada vez más participativa y autónoma, a su demanda por bienes, servicios y oportunidades.

³⁵⁸ Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Oxford University Press, 1997, pp. 1-20.

³⁵⁹ Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989, p. 78.

En suma, ambas tendencias pretenden recuperar la naturaleza pública del Estado y aumentar su capacidad mediante la revitalización de las instituciones. En este nuevo esquema político-administrativo la crisis, el tamaño del Estado y el déficit fiscal son temas que han sido relevados a un segundo plano; ambas se centran en la ciudadanía como impronta de libertad, portadora de derechos y obligaciones pero también de corresponsabilidad hacia los demás: en otras palabras se trata de una ciudadanía activa, punto crucial de la gestión estratégica, de la gestión de calidad y de la gestión del conocimiento. Como se aprecia, estos temas tratan de toda una reconsideración de la administración pública basada en una tradición republicana en la que el ciudadano es el eje teórico y práctico.

En el fondo, las tendencias renovadores de la gobernancia y la administración pública tienen mucho que ver con la definición y consolidación del papel del Estado y de su gobierno ante condiciones inéditas de globalización económica, de revolución tecnológica de la información, de nueva economía, de regionalización, de resurgimiento de identidades locales y de agudización de la desigualdad social y riesgos ambientales.

De manera sobresaliente, representan un sesgo en la discusión política y teórica reciente que se hace sobre la reforma del Estado y de la administración pública en condiciones de crisis, discusión que se ha centrado en revisar la participación estatal en la economía y las dimensiones del aparato gubernamental.

Las tendencias de la gobernancia y de la administración pública no parecen reproducir en sus tesis y propuestas los lineamientos del llamado consenso neoliberal de Washington, que pretendían ser oportunos para superar la crisis de la década de los noventa; más bien, parecen desplazarse hacia el consenso neosocial OCDE, que asume y reelabora las tesis y los métodos de la nueva gerencia pública. De igual manera la propuesta de administración pública gerencial del CLAD busca encontrar un modelo para los países de América latina, en el que se engloben los dos aspectos mencionados.

4.1 REVISIÓN DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Como apreciamos en el capítulo anterior, la nueva gerencia pública ha provocado un debate de alcances universales e incluso un movimiento de independencia académica: hablamos de un desarrollo teórico que opera alrededor del centro de la ciencia de la administración pública, ya que proviene de otras disciplinas que funcionan como acceso para su intercambio con los negocios privados.

Bajo el enfoque de la nueva gerencia pública, se concibe un fenómeno que pretende convertirse en una paradigma que ni es nuevo ni es público, ni tampoco contiene los elementos del management que conocemos en la tradición administrativista pública. Para Omar Guerrero más bien es opuesto a esta disciplina, específicamente se le entiende como una transdisciplina económica que pretende introducirse en el campo de la administración pública. Su visión también se hizo sentir como un nexo entre *policy* y ejecución, ante un ancestral enfoque del manejo.³⁶⁰

El nuevo manejo público ni ha desarrollado una teoría del management, tal y como lo hicieron los tratadistas iniciales de la administración pública, mucho menos tiene su fundamento en el manejo; en realidad es una visión mas amplia de la empresa mercantil que se erige como modelo para sustituir el esquema burocrático del Estado, y cuyo propósito es constituir una interfase entre el Estado y la sociedad por medio del mercado, sin partir de las entrañas organizativas del gobierno: definitivamente se trata de un modelo de dentro hacia fuera, no de fuera hacia dentro.³⁶¹

He aquí donde encontramos el origen de sus propuestas para establecer mercados intragubernamentales, orientar al gobierno hacia el consumidor y no hacia el ciudadano, introducir el espíritu empresarial y lograr la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. Como se aprecia, sus propósitos y

³⁶⁰ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, (manuscrito), 2002, p. VI.

³⁶¹ *Ibid.*, p. VII

resultados se encaminan a la privatización del Estado; su fruto más palpable es el renacimiento de la dicotomía política-administración, basada en la antinomia entre policy y management.³⁶²

Bajo la idea del Estado administrativo, planteada por Dwight Waldo, el nuevo manejo público no significa borrar las diferencias de los sectores público y privado, dado que la policy –modelo propio del sector público- es cualitativamente diferente a las medidas que se establecen en los negocios privados, mientras en éstos el manejo deber ser ágil y rápido (pues trata con diferencias aisladas) dándoles autonomía en su operación y control contable mediante el manejo financiero impuesto desde la cima, en el gobierno, en cambio, es más complejo y grande; por lo mismo opera con departamentos, agencias regulatorias y funciones redistribuidas, a la vez que trata con los macrosistemas y el interrelacionamiento de las organizaciones.³⁶³

Como consecuencia, el gobierno debe estar orientado al nuevo manejo público y buscar una mayor adaptación e innovación institucionales, ya que actualmente opera con reglas y jerarquías, limita la libertad de acción y restringe la iniciativa; en él, la rutina es esclava del control cuando en realidad debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional. En suma, el proceso de reforma del Estado y su administración pública depende de la capacidad que tenga el gobierno para desempeñarse gracias a la elaboración e implementación de las políticas públicas que establezca.³⁶⁴

Como se ve, el neomanejo público tiene su esencia y estructura en la gerencia cataláctica, más orientada al comerciante que al productor, dado que el primero es el que conoce mejor al consumidor. El desarrollo de la filosofía de respuesta eficiente al consumidor (ECR), por su significado en inglés, demuestra que esta tendencia, apoyada por las empresas productoras transnacionales más importantes del mundo, está teniendo un gran auge en las cadenas comerciales.

³⁶² *Íbidem.*

³⁶³ Guerrero, Omar, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, pp. 143.

³⁶⁴ *Íbid.*, p. 144

Por lo tanto, la presencia del nuevo manejo público en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a simples trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio que se conocen como economía de mercado o catalaxia.

Dado que se trata de un proceso de transformación puesto en marcha por doquier, la nueva gerencia pública pretende ser un paradigma dominante que espera reproducirse en todas las naciones³⁶⁵; no obstante, habrá que advertir que en el Reino Unido y en los Estados Unidos sus propuestas han tenido cierto desarrollo, sin que esto signifique ni una revolución teórica o tecnológica ni un enfrentamiento de paradigmas. Es más, podemos afirmar que en estos países el paradigma de la administración pública se preserva gracias a que es alimentado por los desarrollos disciplinarios y las prácticas del sector público.

Al respecto, Lynn nos señala que si bien nos encontramos ante un movimiento internacional de transformación, no puede decirse que es la primera vez que sucede. Los conceptos prusianos de administración moderna comenzaron a difundirse en el siglo XIX y principios del XX, dando forma y sustento al paradigma burocrático planteado por Weber; de igual manera, en las primeras décadas del siglo pasado, la administración científica propagada por Taylor y Fayol fue un movimiento internacional cuyos ecos encontramos hoy en el énfasis que la administración de calidad total pone en el proceso y la medición. Recientemente las ideas antiburocráticas y pro mercado, asociadas con las escuelas de economía política de Chicago y Austria y con los teóricos de la elección pública, han resultado llamativas para los líderes conservadores de muchos países.³⁶⁶

Los seguidores del modelo neogerencial han argumentado que actualmente la administración pública vive una crisis de identidad sin solución. Este ataque a la disciplina no es nuevo; a principios de la década de 1950 Waldo expresaba sus

³⁶⁵ En los términos planteados por Kuhn Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, (1962) 1971.

³⁶⁶ Lynn, Laurence E., "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. v, núm. 2, México, segundo semestre de 1996, p. 307.

dudas acerca de la solidez de la disciplina³⁶⁷; de la misma manera, en 1956 Frederick Mosher se refería con pesimismo al campo de estudio de la administración pública.³⁶⁸ La crítica a la crisis de identidad de la administración pública volvió a aparecer a principios de la década de 1970, con el libro que versa sobre la opción pública, escrito por Vincent Ostrom, donde planteaba que había prevalecido una crisis intelectual provocada por la insuficiencia del paradigma inherente a la teoría tradicionalista de la administración pública.³⁶⁹ A decir de Omar Guerrero esa crisis de identidad se refiere más bien a un problema de creatividad de un campo del saber, parroquiano y autista.³⁷⁰

En un interesante trabajo sobre la experiencia modernizadora de los países desarrollados, Dunleavy y Hood señalan que las reformas de la nueva gerencia pública conllevan a la transformación de dos modelos de manejo del sector público que opera en dos direcciones: *down-grid* y *down-group*. El movimiento *down-group* supone que el sector público se diferencia menos que el sector privado en términos del personal, de la estructura de salarios y de los métodos de actuación, entre otros; por su parte, el movimiento *down-grid* implica una reducción de los límites que la uniformidad y rigidez de las reglas y procedimientos imponen sobre la administración pública, expresados nuevamente en términos del personal y de los contratos o estructura financiera.³⁷¹

Esta visión contrasta con la administración pública tradicional que se edificó sobre la idea de que el sector público se encuentra claramente diferenciado del exterior (*group*) y densamente uniforme con sus reglas y procedimientos internos

³⁶⁷ Waldo, Dwight, *Perspectives on administration*, Alabama, University of Alabama Press, 1956, p. 136; citado por Sánchez González, José Juan, en *La administración pública como ciencia*, Toluca, Plaza y Valdés, 2001, p. 217.

³⁶⁸ Mosher, Frederick, "Research in public administration: some notes and suggestions", en *PAR*, vol. xvii, 1957, p. 239; citado por Sánchez González, en *La administración... op. cit.*, p. 218.

³⁶⁹ Ostrom, Vincent, *The intellectual crisis in American public administration*, Alabama, The University Alabama Press, 1973; citado por Omar Guerrero, en *La nueva gerencia pública... op. cit.*, p. 265.

³⁷⁰ Vid. Guerrero, Omar, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, UNAM, 1982, primera parte, capítulo II.

³⁷¹ Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher, "De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, mayo-agosto de 1995, p.105.

(*grid*). Bajo este esquema se plantea la dirección que estos cambios están teniendo en la administración pública y que los autores resumen de la siguiente manera:

1. Modifican la estructura presupuestaria destinada a mejorar la transparencia contable y a relacionar los costes con los resultados obtenidos no con los recursos utilizados.
2. Observan las organizaciones como una cadena de relaciones de poca confianza entre un actor principal y unos agentes secundarios, es decir, como una red de contratos capaces de adecuar los incentivos con los resultados.
3. Desagregan las tareas de la administración pública por medio de fórmulas semi contractuales o semi mercantiles, introduciendo la distinción entre comprador y proveedor, a efecto de sustituir las estructuras tradicionales unificadas de prestación y planificación funcional.
4. Fomentan la competencia entre entes públicos, empresas privadas y organizaciones no lucrativas que pretendan prestar un determinado servicio público.
5. Descentralizan la provisión de bienes y servicios hasta el tamaño más reducido posible, facilitando a los usuarios un mayor margen para optar entre proveedores alternativos.³⁷²

Bajo este esquema, las experiencias conocidas de reforma administrativa sugieren dos opciones posibles para que el movimiento del neomanejo público pueda consolidarse. La primera, conocida como modelo incubadora, se caracteriza porque las ideas de reforma no logran un efecto pleno hasta que no ha transcurrido un largo periodo después de su introducción; la segunda, el modelo de innovación aguda, se caracteriza por la rápida introducción y desintegración de los programas de reforma.

Ambas opciones, al parecer demuestran que la nueva gerencia pública dispone de elementos propios de cada uno de los modelos; en el primero las

³⁷² *Íbidem.*

reformas se han gestado desde los años sesenta, sin haber podido ser aplicadas en ese momento por las corrientes dominantes de la administración pública, lo mismo que por las diferentes iniciativas individuales que responden al segundo modelo.³⁷³

Los autores de referencia clasifican las críticas a la nueva gerencia pública en cuatro grupos: fatalista, individualista, jerárquica e igualitaria. La crítica fatalista sostiene que los problemas básicos de la gestión en el sector público son omnipresentes (errores humanos, fallas del sistema, programas mal diseñados, fraude y corrupción, entre otros) y ningún sistema de gestión puede eliminarlos. En este sentido, ante la evidencia de que muy poco ha cambiado al respecto, se proclama el fracaso de todo sistema sugerido por la neogerencia pública.

Por su parte la crítica individualista asegura que la nueva gerencia pública es una mezcla insatisfactoria entre las estructuras tradicionales de la administración pública y un sistema basado en la fuerza de los contratos y los derechos legales de los individuos. En tanto la crítica individualista es radical en cuanto a los aspectos gerenciales de los mercados y los acuerdos quasi-contractuales que no se vinculan en términos legales, por lo que rechazan las medidas de corporativización que se detienen antes de la completa privatización. A diferencia de la crítica fatalista que no propone soluciones, la individualista puede generar una agenda de reforma construida alrededor de los mercados y de los contratos.³⁷⁴

Por lo que toca a la crítica jerárquica, ésta incorpora una amplia variedad de puntos de vista vinculados a la gestión centralizada, a la planificación, al profesionalismo o a la tecnocracia. A esta perspectiva le preocupa dejar los procesos de cambio sin control ya que ello dañaría la dirección global de los servicios públicos, por lo mismo, subrayan la necesidad de guiar las reformas con tiento para prevenir el desorden y la anarquía, a la vez que plantean reducir los efectos perversos mediante transformaciones en la relación de costo-beneficio o

³⁷³ *Íbid.*, p. 106.

³⁷⁴ *Íbid.*, p. 107.

de negociaciones y de asesoría alternativas. A esta corriente también le preocupa la erosión de la ética profesional del servicio público que producen los cambios propuestos por la nueva gerencia pública, desmantelando el concepto de servicio civil de carrera o rediseñando las organizaciones en la línea de las relaciones entre el contratador o decisor principal y los agentes. Al igual que los individualistas, los jerárquicos también son capaces de generar una agenda de reforma alternativa basada en un alto nivel de confianza en las relaciones contractuales de obligación, en lugar de los modelos de baja confianza de las relaciones contractuales de delegación.³⁷⁵

Por último, la crítica igualitaria considera que los errores de cálculo pueden ser el resultado de procesos de toma de decisiones elitistas y de una acentuada concentración del poder organizativo. Para ella, unas reformas de amplio alcance mercantilizador incrementan el riesgo de corrupción en el sector público, por lo que el neomanejo público puede reflejar los intereses personales de los altos cargos en detrimento de los de los usuarios de los servicios. A los igualitarios les preocupa que esos altos cargos, alejados del estereotipo del burócrata maximizador del presupuesto fomentado por la escuela de Chicago, consideren posibles cambios que crean oportunidades para rediseñar las organizaciones públicas hacia formatos que se adaptan a los intereses personales; asimismo, les preocupa el efecto que la fragmentación del gobierno en los niveles central y local pueda tener sobre las políticas públicas, ya que esta situación multiplica las relaciones interorganizativas con la correspondiente pérdida de responsabilidad y la falta de dirección de la administración pública.³⁷⁶

Aunque las críticas planteadas son contradictorias, pueden ayudarnos a apuntar los elementos más vulnerables del movimiento de la nueva gerencia pública y en muchos casos a identificar las posibles soluciones y ajustes.

Una crítica más general y menos instrumentalista la encontramos con Omar Guerrero³⁷⁷, quien señala que la nueva gerencia pública presenta seis grandes

³⁷⁵ *Íbid.*, p. 108.

³⁷⁶ *Íbid.*, p. 109.

³⁷⁷ Guerrero, Omar, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo... op. cit.*, p. 266.

objeciones: índole defectuosa del modelo, apreciación errónea de la naturaleza humana y su sociabilidad, concepto equívoco de la vida asociada, tendencia a la plutocratización del gobierno, reivindicación de la dicotomía política-administración y debilidad de su formulación teórica.

Índole defectuosa del modelo. A decir de Savoie el modelo neogerencial es defectuoso y su configuración genéticamente errónea porque la verdadera naturaleza del campo de la administración pública no entraña el desarrollo de grandes respuestas, como lo son sus proposiciones.³⁷⁸ La realidad cotidiana de la administración pública muestra que las técnicas del manejo privado raramente se aplican a las operaciones del gobierno; cuando eso sucede, su proceso de metamorfosis ha sido tal que durante su implementación se van preñando poco a poco hasta transformarse en técnicas de gestión pública. Majone y Wildawsky explican la actividad administrativa como si fuera una célula viva y, su implementación la evolución, en un mundo no hecho³⁷⁹, pues se trata de un territorio con la mitad del proceso de *policy*, donde continuamente hay eventos ocurridos y otros por ocurrir. La implementación significa que puede aprenderse de la experiencia sobre lo factible o preferible.

Apreciación errónea de la naturaleza humana y su sociabilidad. Una crítica puntual del modelo neogerencial es el interés egoísta que mueve a la humanidad en lugar de la comunión de intereses; al respecto, Simon expresó que las organizaciones gubernamentales han estado sujetas a una crítica tanto feroz como infundada, principalmente por parte de los economistas neoclásicos que creen que la conducta en las organizaciones obedece al particular interés, por lo que el mecanismo adecuado para orientarlas es el lucro, de tal suerte que éste es el camino idóneo para satisfacer las necesidades y metas sociales.³⁸⁰

³⁷⁸ Savoie, Donald, "What is wrong with the new public management", en *Canadian Public Administration Review*, Canadá, vol. 38, núm. 1, 1995, citado por Omar Guerrero, *Ibid.*, p. 267.

³⁷⁹ Majone, Giandomenico and Aarón Wildawsky, "Implementation as evolution", en Pressman, Jeffrey and Aarón Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984 (1973), pp. 175-116, citado por Omar Guerrero, *Ibidem*.

³⁸⁰ Simon, Herbert, "Why public administration?", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, vol. 58, núm. 1, 1998, p. II, citado por Omar Guerrero, *Ibid.* p. 268.

Como en el modelo neogerencial el egoísmo individual es el motor que mueve a la humanidad, eso supone que es lo privado y no lo público, lo que constituye la garantía de su éxito. Contrario a ello, Simon es de la idea que los seres humanos formulan sus decisiones en términos de los intereses de grupo, de familia y de organizaciones formales como las etnias y los estados nacionales: no con el arreglo de sus propios intereses.

Concepto equívoco de la vida asociada. El modelo neogerencial demuestra la quiebra del socialismo y finalmente el triunfo del capitalismo. En este sentido Mintzberg señala que tras el desplome del socialismo en Europa oriental, en los países capitalistas occidentales las relaciones entre el gobierno y los negocios se han hecho más confusas. Para él el capitalismo no ha triunfado porque, al igual que el socialismo renunció al balance entre el gobierno y los negocios, aquél ha desistido de funcionar basado en esa armonía.³⁸¹

Equivocadamente, el movimiento neogerencial sostiene que la empresa privada es un modelo aceptado por cualquier institución, de tal modo que deja de tener sentido conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales; en consecuencia, la distancia entre el manejo público y el privado, puede fácilmente suprimirse.

Tendencia a la plutocratización del gobierno. El modelo neogerencial destaca la necesidad de la concentrar el capital y la riqueza propiciando un régimen plutocrático. Al respecto Simon asegura que la sociedad democrática, cuya esencia es la distribución del poder, está amenazada por la concentración de los intereses empresariales; del mismo modo como lo está un gobierno centralizado bajo el predominio de los intereses de los altos burócratas: esto nos lleva a concluir que la plutocracia económica siempre se convierte en una tiranía política.³⁸²

El modelo neogerencial supone la existencia de un manejo sin gobierno, en virtud de que la gerencia modelada que se basa en el mercado en vez de la

³⁸¹ Mintzberg, Henry, "Managing government, governing management", *Harvard Business Review*, Estados Unidos, may-jun, 1996, p. 75, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 269.

³⁸² Simon, Herbert, "Why public...", *op. cit.*, p. II, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 271.

política no requiere de una organización fundada en la noción de régimen; es lo que Mintzberg denominó gobierno virtual, cuyo apotegma es que el mejor gobierno es el no-gobierno. En este sentido vale la pena aceptar que el gobierno necesita manejo y que éste requiere de un poco de gobierno; de acuerdo con este enunciado no todo negocio es bueno ni todo gobierno es malo: cada uno tiene su propia función en la sociedad democrática.³⁸³

Reivindicación de la dicotomía política-administración. Osborne y Gaebler representan la línea sucesoria de la dicotomía política-administración, dado que su idea de separar el timón de los remos plantea una reinención del gobierno bajo una tendencia empresarial. A decir de Rosembloom estas ideas tienen el propósito de servir al régimen establecido, cuya comunidad política domesticada bajo la calidad de clientes se mueve en el mercado y no en la arena del poder. Esta nueva dicotomía sirve como contexto a las propuestas de privatización, desregulación, mercado libre y orientación al cliente; toda vez que el gobierno reinventado constituye una nueva ortodoxia.³⁸⁴ Para él, si se quiere un mejor gobierno se necesita más política que economía.

De la misma manera, tampoco puede observarse a la administración pública ni al manejo público al margen de los criterios constitucionales, pues sin ellos se pierde de vista el influjo determinante del entorno organizativo. En este sentido Svra manifiesta que si bien es cierto que la dicotomía política-administración le fue útil a los Estados Unidos para establecer las fronteras del estudio de la administración pública, como modelo no cabe duda que es una aberración. Lo que más nos preocupa es que no se trata sólo de un modelo sujeto al trabajo académico, sino de una guía para diseñar las actividades de los funcionarios públicos.

³⁸³ Mintzberg, Henry. "Managing government...", *op. cit.*, p. 75, citado por Omar Guerrero, *Íbidem*.

³⁸⁴ Rosembloom, David, "Have an administrative Rx? Don't forget the politics!", *Public Administration Review*, Estados Unidos, vol. 53, núm. 6, 1993, pp. 503-507, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 272.

Reconocer que la dicotomía fue una aberración contribuye a entender mejor los verdaderos orígenes del campo y las formas como se ha desarrollado ³⁸⁵, de ahí que el estudio de la administración pública merezca un mejor paradigma como guía de investigación y de enseñanza.

De acuerdo a Cook, el auténtico manejo público no puede desligarse de la política porque representa el corazón de la empresa: el gobierno; como consecuencia, el diseño y la operación de las organizaciones de la administración pública se basan en la lógica de la gobernabilidad de la constitución más que en la de la gobernabilidad de los modelos de mercado de la política.³⁸⁶ En contraste con el manejo público legítimo, el nuevo manejo público propone el liderazgo sin autoridad, la dicotomía política-administración y un anti-político enfoque del mando; de donde emergió la idea de timonear no de remar, de lograr resultados y no vigilar procesos, de producir y no de hacer política, de darle a los subalternos mayor poder para desarrollarse y no de concentrar el poder, de colaborar en el logro de la misión y no de provocar o de entrar en el conflicto.³⁸⁷ En suma, el neomanejo público poco aporta a la hechura de *policy* y a las innovaciones reales en la administración pública.

Por lo mismo, Omar Guerrero da cuenta de que quizá la más grande deficiencia del modelo neogerencial sea suplir al ciudadano por el cliente y es que, dentro del mercado, los clientes son soberanos para defender sus intereses, por lo mismo pueden elegir o cambiar al proveedor; en cambio los ciudadanos viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de sus gobernantes: el consumidor en el mercado defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición, en cambio el ciudadano reclama su insatisfacción incluso como protesta violenta: cuando demanda, su voz no le refleja a la opinión pública la expresión anónima del mercado. Esta es la razón por la que la voz del

³⁸⁵ Svra, James, "The politics-administration dichotomy model as aberration", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, vol. 58, núm. 1, 1998, pp. 51-58 citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 273.

³⁸⁶ Cook, Brian, "Politics, political leadership and public management", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 228, citado por Omar Guerrero, *Íbid.* p. 274.

³⁸⁷ Lynn, Laurence, *Public management: art, science and profession*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishing, 1996, p. 236, citado por Omar Guerrero, *Íbidem*.

ciudadano se configura con la materia prima de la política, del activismo partidista y de la hechura de *policy*. El nuevo manejo público no considera estos relevantes problemas políticos, que representan el nutriente primordial de la implementabilidad en la administración pública.³⁸⁸

Debilidad de su formulación teórica. El modelo neogerencial muestra serias limitaciones en cuanto a su aplicación; por ejemplo, no comprende la capacidad de enfrentar problemas de diversidad organizativa, interdependencia y coordinación; tales como los que se están presentando en el orden interestatal de la integración europea. La respuesta de las reformas auspiciadas bajo el nuevo manejo público ha sido la de simplificar y facilitar la dirección de las organizaciones, lo mismo que distribuir tareas similares en órganos singulares e independientes: quizá el más grande cambio consista en que se trata de un enfoque de fuera hacia adentro.³⁸⁹

Para muchos analistas la nueva gerencia pública resulta más atractiva que el estudio mismo de la administración pública, debido en parte a la búsqueda de soluciones prácticas al problema de la organización o a la toma de decisiones, a efecto de producir teorías generalizables a partir de experiencias prácticas, olvidándose por completo de la experiencia acumulada de la investigación y del estudio de su aplicación.

Después de haber estudiado la conducta de las burocracias y la aplicación de los programas gubernamentales como unidad básica de análisis de la ciencia de la administración pública, Donald Kettl señaló que la nueva gerencia pública se caracteriza por un rechazo de la administración pública y su aplicación, por un desarrollo de un campo de estudio alentador y prescriptivo, por un enfoque en la fijación de estrategia por los altos administradores, por el desarrollo del conocimiento por medio de casos, y por la lucha por poner el estudio de la gerencia al mismo nivel que la investigación de decisiones.³⁹⁰

³⁸⁸ *Ibid.*, p. 276.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 277.

³⁹⁰ Kettl, Donald, F. "En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla", en Barry Bozeman (comp.) *La gestión pública. Su situación actual*, México, FCE, (1993) 1998, pp. 101-116.

Esta visión reduccionista de la nueva gerencia pública planteada por Kettl, lleva a concluir que el estudio de la nueva gerencia pública: es forjada mucho más de lo que generalmente se reconoce, por quién y qué han decidido estudiar los analistas: es diferente de acuerdo con los distintos tipos de instrumentos gubernamentales; es distinta en los diversos órdenes de gobierno; es diferenciada en los distintos niveles de la burocracia. Por lo tanto, su novel estudio se inicia con un intento por comprender lo que hacen en realidad los administradores públicos, cómo lo llevan a cabo, cómo lo que realizan cambia con el tiempo y cómo lo que hacen varía de acuerdo a los diferentes tipos de problemas a los que se enfrentan.³⁹¹

Estas críticas son el resultado de que la nueva gerencia pública constituye una aberración; es decir, se ha propuesto hacer cambios dentro del sistema sin reemplazar sus elementos esenciales sino desplazándolos; por ejemplo la burocracia que debe coexistir con el gobierno empresarial.

4.2 INSTITUCIONES Y MERCADOS: UNA CRÍTICA A LA ESCUELA AUSTRIACA

Hacia finales del siglo XIX se desarrolló en Estados Unidos una corriente de pensamiento conocida como escuela institucionalista americana, cuya filosofía se basaba en asegurar que las leyes de la teoría económica –dominante en esa época- en realidad eran fenómenos contingentes que dependían de factores históricos, sociales e institucionales; asimismo, de sus pensadores más importantes destacan Thorstein Veblen, Jhon Commons y Wesley Mitchell, quienes afirmaban que en economía había muy pocas cosas inmutables pero muchas fácilmente influenciadas por los individuos y las instituciones.

La economía de la escuela institucionalista es dinámica, pragmática, no individualista y no mecanicista; su análisis es abiertamente interdisciplinario, y para comprender los fenómenos económicos reconoce las aportaciones de otras

³⁹¹ *Íbidem.*

ciencias. Al no ser reduccionista esta corriente, permite ensanchar el horizonte teórico de los fenómenos estudiados, como es el caso de la institución-mercado, en ruptura radical frente a los supuestos de la economía neoclásica.

Como es sabido, la escuela austriaca no ignoró la existencia de las organizaciones y las regulaciones del Estado, aunque se encontraba particularmente interesada en la función y esencia de los mercados como base del sistema económico. En contraste, la antigua escuela institucional dirigió sus investigaciones al estudio de las instituciones y las estructuras de poder para, por medio de ellas, operar los mercados; por lo mismo no concibe las estructuras del mercado como normales (o naturales) y no está de acuerdo en que los mercados puedan analizarse mediante sus propias fuerzas: el Estado y sus fundamentos legales y políticos inextricablemente se entrelazan con la operación de los mercados, por lo que no pueden excluirse del análisis.³⁹²

Para los institucionalistas las empresas no deben concebirse como un simple engranaje en la red de transacciones, cuando se convierten en productoras de bienes o servicios, tampoco se les puede reducir a la idea del empresario-coordinador que participa con información incompleta en el juego de la catalaxia; ninguno de los dos casos es lo adecuado ya que ellas son el resultado de un conjunto de acciones de muchos grupos.

En este sentido, Veblen concebía al management y al control como la interacción de banqueros, accionistas y gerentes profesionales.³⁹³ Por su parte, Commons insistió en las relaciones que ocurrían entre cooperación y conflicto de los trabajadores, y sobre los papeles legales que soportaban el sistema.³⁹⁴

En suma, para los antiguos institucionalistas era necesario analizar las estructuras de poder y del Estado que forman y conforman los mercados. Y es que

³⁹² Dulbecco, Philippe y Dutraive. Veronique, "The meaning of market: comparing Austrian and Institutional economics", p. 41, en Garruste, P. Y Ionnodes, S. (comps.), *Evolution and path dependence in economic ideas*.

³⁹³ Vid. Veblen, Thorstein, "The theory of business enterprise" (1904), en T. Veblen, *The writings of T. Veblen*, Clifton, Augustus M. Kellay, 1975.

³⁹⁴ Vid. Commons, J. R., *Institutional economics, its place in political economy*, Madison, University of Wisconsin Press, Macmillan, 1934.

la economía de libre mercado es en sí misma un sistema de control social, de ahí que los mercados funcionen porque las instituciones también operan como un control social.

Por lo tanto, esta corriente rechaza la idea de que los mercados son eficientes de manera automática y sugiere que el Estado puede ordenar y mejorar las ineficiencias que surjan; estos pensadores no ven al mercado y al Estado como dos entidades analíticamente opuestas, sino que, como señaló Polanyi, el camino del libre mercado fue abierto y vuelto a abrir por un enorme y continuo intervencionismo estatal, organizado y controlado centralmente.³⁹⁵

A diferencia de la escuela neoclásica, la antigua escuela institucional rechazó la universalidad de las leyes económicas; consideradas parte de las circunstancias institucionales o históricas. Así, mientras los neoclásicos adoptaron un razonamiento deductivo a priori, los institucionalistas fueron empíricos y pragmáticos; además, el subjetivismo neoclásico es el fundamento de su individualismo metodológico, en contraste con el método holístico del viejo institucionalismo.³⁹⁶

Según Dulbecco y Dutraive, en esta nueva concepción el análisis del equilibrio de los mercados no es atemporal, más bien se ve a la economía como un proceso dinámico dentro de una perspectiva evolucionista; a diferencia de la concepción neoclásica donde el comportamiento económico parece pasivo y predeterminado. Para el viejo institucionalismo la economía debería verse como una ciencia praxeológica dentro de un ambiente incierto, con un conocimiento imperfecto y un futuro no determinado.

Como se aprecia, ambos enfoques se enfrentan al problema de la adquisición del conocimiento para dirigir la acción humana, por lo que las instituciones son un medio para aprender las complejas interacciones sociales.³⁹⁷

Para Veblen y Commons la principal preocupación era analizar los procesos de cambio en la economía moderna, por lo que la concepción marginalista del

³⁹⁵ Polanyi, Karl, *La gran transformación...op. cit.*, p. 141.

³⁹⁶ Dulbecco, Philippe y Dutraive, Veronique, "The meaning of market...", *op. cit.*, p. 45.

³⁹⁷ *Ibidem.*

equilibrio económico fue inadecuada para estos propósitos teóricos. Según Veblen, la economía debería romper con las concepciones newtonianas; su idea era que la ciencia moderna provenía de una teoría del proceso de cambio acumulativo que se tornaba autocontinua o autopropulsada, sin alcanzar ningún estado final.³⁹⁸

El cambio económico y los procesos de evolución los veblenianos los consideran como un concepto de causa acumulativa donde pensar y actuar son actividades reforzadas en el estudio de los fenómenos. Para Veblen, la estabilidad del sistema económico dependía de la coherencia entre los factores de continuidad y los de cambio; sólo que esta forma de equilibrio representaba una evolución interminable que puede romperse cuando los factores de continuidad fallan para volverse coherentes ante las nuevas circunstancias.³⁹⁹

A decir del investigador de la Universidad de Chicago, las instituciones son un conjunto de hábitos y costumbres, de maneras de hacer las cosas y de formas de pensar, aprobadas tanto por prácticas repetidas en el tiempo como por la aceptación de la comunidad; además asegura que la persistencia de las instituciones se derivaba particularmente de la incrustación de los hábitos de pensamiento y de la acción en la estructura social.

El pensamiento evolutivo de Veblen lo criticó Commons, quien cuestionó lo adecuadas que podrían ser las analogías de la economía con las ciencias naturales, sin considerar el papel que juega la voluntad humana para darle forma a la evolución institucional.⁴⁰⁰ A este respecto habrá que recordar lo señalado por Elster, en el sentido de que los procesos evolutivos son estocásticos y desprovistos de dirección, por lo que las ciencias sociales no deben replicarlos; en cuanto el hombre el especialista asegura que éste es una máquina que tiene la

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 49.

³⁹⁹ Nueva carpeta/Veblen, <http://kiyen.face.ubiobio@opino/Veblen/>

⁴⁰⁰ *Vid.* Rutherford, Malcom, "Institutionalism as scientific economics" (mimeog.), Canadá, Universidad de Victoria, 2002.

capacidad de esperar y utilizar estrategias indirectas para obtener ciertos fines y para defender o avanzar sus intereses.⁴⁰¹

Weblen había rechazado la idea de que la sociedad podía ser perfeccionada y el ser humano llegar a ser un modelo optimizado por los ingenieros sociales; concepción derivada de la teoría de la evolución de Darwin, quien destacaba que las especies tienen un fin u objetivo final dado que los fenómenos ocurren de manera estocástica, casual y acumulativa.

Por el contrario, Marx supuso que la naturaleza humana era maleable y podía superar sus determinaciones biológicas por un creciente autoconocimiento, tal como sucedía en la dialéctica hegeliana con el desarrollo humano, que según el filósofo progresaría hasta alcanzar todo su potencial; para el economista, la conciencia de clase llevaría a la acción que terminaría por derrocar al capitalismo, lo que permitiría la creación de un individuo nuevo, solidario, trabajador, sacrificado y creativo. Sólo que el ser humano es una especie que defiende su espacio vital y de reproducción, lo que lo impulsa a actuar de manera egoísta.

Sea como sea, lo cierto es que no hay una buena razón para que las personas actúen de forma cooperativa; en todo caso, si lo hacen, es por razones ideológicas, imperativos religiosos o normas sociales; aunque existe un motivo fundamental para la cooperación, que es la sobrevivencia colectiva y la imperiosa necesidad de controlar socialmente la naturaleza. Este reconocimiento fue efectuado por la economía política clásica, en particular por Adam Smith y retomado por Marx.

Este argumento llevó a Mancur Olson llevó a destacar que ése es el problema del oportunista, quien impide que las organizaciones logren tanto el apoyo explícito como el financiamiento de sus beneficiados; o al menos que cuenten con medios coercitivos o legales para lograrlo. Además, concluye que los trabajadores se sindicalizan y los capitalistas, los profesionistas y las clases medias se agremian para poder influir en las decisiones de gobierno y así

⁴⁰¹ Vid. Elster, Jon, *Ulises y las sirenas*, México, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 1997.

extender su poder; sólo que cada uno de ellos tiene problemas de organización y cada uno influye de alguna u otra manera en las decisiones públicas.⁴⁰²

Por último, Douglass North ha comentado que él tomó del marxismo la noción de cambio histórico, donde encontró que la relación entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales es una herramienta valiosa para comprenderlo, además de que estas últimas contienen los derechos de propiedad: otro concepto básico para entender el desarrollo capitalista.⁴⁰³

Sin embargo, el énfasis de la obra de Marx lo encontramos en las relaciones duras de producción; para él la esfera del intercambio (donde precisamente aparecen los costos de operarla o de transacción) se encontraba subordinada a la producción; igualmente, en algunos lugares de su obra, el ideólogo señala que la superestructura -que en este caso equivaldría a las instituciones jurídicas o ideológicas- es una simple reflexión de la estructura económica.

Aunque North no acepta la noción del modo de producción marxista, sí tiene en cuenta las características y reglas del juego de los regímenes precedentes al pleno triunfo del capitalismo en Europa: que en lugares como España o Francia retrasaron su llegada; pero también se separa de Olson al encontrarlo pesimista frente a la posibilidad de la cooperación humana. Asimismo anota que en la teoría de juegos hay cooperación bajo ciertas condiciones, además de que también existen en las personas impulsos altruistas y de solidaridad, ajenos a los motivos de reputación que inciden en comportamientos constructivos.⁴⁰⁴

Al desarrollar la noción de costos de transacción y aplicarla al análisis histórico, el premio nobel de economía 1993 observa como en un microscopio la superestructura social, a la vez que calcula los costos ocultos de las transacciones

⁴⁰² Vid. Olson, Mancur, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Limusa (1965) 1992.

⁴⁰³ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, (1990) 1993, p.169.

⁴⁰⁴ *Íbid.*, pp. 24-25.

de información, seguridad, legalidad, confianza y garantías; visto así el mercado resulta una elaborada construcción regulada por el Estado.

Herbert Simon define a los agentes ejerciendo una racionalidad acotada o limitada por las carencias de información y por los propios procesos cognitivos de los agentes,⁴⁰⁵ lo que significa que disponen de información incompleta, que es costoso obtener información adicional y que incluso, con adecuada información, los modelos mentales de los agentes que la interpretan pueden estar operando de manera equivocada frente a la realidad.

Más importante es que las instituciones guíen su comportamiento y las normas sociales castiguen o aprueben sus acciones, de tal modo que las decisiones económicas óptimas sólo puedan tomarse en ambientes institucionales propicios a la creación de la riqueza. Por el contrario, es posible que no puedan tomarse decisiones acertadas cuando las instituciones están montadas sobre sistemas políticos que favorecen a unos cuantos, o bien cuando no tienen manera de orientar en forma cooperativa los intereses sociales, propiciando la captura de rentas e incentivando la redistribución de la riqueza en vez de su generación. Simon es un autor que superó los marcos teóricos de su época al proponer una innovación para juzgar la racionalidad de los agentes económicos, que influyó en el pensamiento heterodoxo del mercado.

Los fracasos de la teoría neoclásica pueden arreglarse para moldear un amplio rango de situaciones donde la incertidumbre y los fenómenos previstos no juegan un papel central, como sucede en el comportamiento de las economías relativamente estables o no tan alejadas del equilibrio competitivo; sin embargo, cuando se le reemplaza por un modelo de racionalidad limitada empiezan a emerger situaciones que envuelven la elaboración de decisiones bajo incertidumbre y competencia imperfecta.⁴⁰⁶

Según Simon, la teoría de las decisiones puede revisarse no sólo para construir fundamentos de política económica o entender y explicar fenómenos

⁴⁰⁵ Vid. Simon, Hebert, "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en Hahn, Frank y Hollins, Martín, *Filosofía y teoría económica*, México, FCE, 1986.

⁴⁰⁶ Simon, Herbert A., "Rational decision making in business organizations", en *The American economic review*, U.S.A., vol. 69, núm. 4, september 1979, p. 497.

intrínsecamente interesantes, sino para aconsejar a quienes elaboran y toman decisiones en las empresas y en los gobiernos.⁴⁰⁷ Para él, premio nobel de economía en 1978, el principal precursor de la teoría del comportamiento en la empresa es el institucionalismo, ya que en muchos de sus escritos se comparte la convicción de que la teoría económica debe reformularse, luego de haber considerado que las estructuras legal y social se encuentran en medio cuando las transacciones del mercado se cumplen.

En su obra *El comportamiento administrativo*, Simon desarrolla una nueva noción de la teoría motivacional del balance, entre los incentivos que proveen las organizaciones a sus participantes y las contribuciones que esos participantes hacen a los recursos organizacionales, cada contribución suministra un plan para la empresa. A su vez, las condiciones de supervivencia provienen de las expectativas que se tengan para obtener ganancias; aunque no se señala cómo serán distribuidas, por medio de la teoría clásica de la empresa, con todo y que se asume que todas las ganancias acumuladas o excedentes serán simétricas.⁴⁰⁸

En esta obra la racionalidad limitada se caracteriza como una categoría residual donde los fracasos son producto de la falta de conocimiento completo de todas las alternativas, incertidumbres sobre eventos externos relevantes e inhabilidad para calcular consecuencias. En suma, para Simon la elaboración y toma de decisiones representa el corazón mismo de la administración, por lo que la teoría administrativa debe derivarse de la lógica y de la psicología de la elección humana.

En resumen, los procesos de mercado no pueden entenderse con un aparato analítico de equilibrio atemporal. Los principios de endogeneidad y tiempo que caracterizan el concepto de proceso son significativos en la perspectiva institucionalista: el cambio es un proceso acumulativo producto de un conjunto de efectos de inintencionados resultados de transacciones y de la resolución de conflictos que emergen.

⁴⁰⁷ *Íbid.*, p. 498.

⁴⁰⁸ *Íbid.*, p. 502.

Por otro lado, el proceso es histórico porque el cambio nunca produce un regreso al estado previo de los negocios, de tal manera que el equilibrio no depende de los precios sino de las expectativas de los sistemas de información y de los marcos de interpretación que utilizan los agentes económicos; concepción de equilibrio que quedó lejos de la perspectiva neoclásica.

4.3 EL NEOINSTITUCIONALISMO, NUEVO ENFOQUE EN EL ESTUDIO DE LAS CIENCIAS SOCIALES

Mientras los primeros institucionalistas trataron de introducir en la ciencia económica conceptos de otras ciencias, los nuevos institucionalistas utilizaron los instrumentos de la economía para explicar la historia, el comportamiento humano, el derecho, los contratos, la empresa, las redes de información, el gobierno, la familia y otras instituciones sociales. Al igual que los viejos institucionalistas, en el neoinstitucionalismo se presta atención a las instituciones políticas, sociales y económicas; con la diferencia de que aquí se sigue un estricto individualismo metodológico que busca la explicación de los hechos en los objetivos, los planes y las decisiones de las personas y organizaciones.⁴⁰⁹

Los neoinstitucionalistas son críticos de la ortodoxia económica en varios sentidos: han introducido una psicología experimental para sustituir el utilitarismo y el propio proceso de optimización, lo que hace al individuo un agente menos racional y soberano que el supuesto por la teoría neoclásica.

⁴⁰⁹ En los últimos tiempos se ha generalizado el neoinstitucionalismo económico (*New Institutional Economics*) para referirse a una amplia variedad de enfoques y teorías económicas. Del nuevo institucionalismo es la llamada economía del derecho, que analiza los costes de transacción y los derechos de propiedad; de donde destaca Ronald H. Coase, Armen A. Alchian, Harold Demsetz, Richard Posner y Oliver Williamson. Otra corriente es la economía política constitucional de James Buchanan, derivada de la más ortodoxa *Public Choice*; así como la nueva historia económica, de Douglass C. North y Fogel quienes consideran a la historia como un proceso de evolución de instituciones. Dentro del neoinstitucionalismo habrá que incluir también la teoría del capital humano de Schultz, el análisis económico que hace Gary Becker de las instituciones y funciones de la familia y el matrimonio, y la teoría de juegos de Schotter.

Por otra parte, es una aportación de los neoinstitucionalistas el concepto de costos de transacción, importante para establecer el nivel de fricción en un sistema económico. Ronald Coase observó que muchas de las operaciones de las empresas que se contabilizaban en el mercado no tenían que convenirse una a una, lo que lo llevó a pensar que la empresa se organizaba para ahorrar costos de transacción.⁴¹⁰

A decir de Coase, al utilizar el mecanismo de precios la empresa contrata a trabajadores y gerentes capacitados y, al igual que sus proveedores y compradores, ellos también se encuentran envueltos en procesos de contratación flexible y de largo plazo; algunos de esos servicios no tienen que estar dentro de la empresa por lo que sale más barato subcontractarlos por fuera: como la vigilancia y el aseo.

Coase también relacionó los costos de transacción con el intercambio de derechos de propiedad y la manera como se podían negociar los costos asociados a estos intercambios entre los agentes. Oliver Williamson, el autor representativo de la teoría de los costos de transacción, trabajó extensamente los temas relacionados con los agentes económicos y su adaptación a los cambios ocurridos en su entorno, incluyendo el oportunismo individual y el interés egoísta que llega a recurrir al dolo o al engaño.⁴¹¹

Desde esta perspectiva, es claro que los costos implicados en las transacciones se derivan de la necesidad que tienen los propietarios (principal) de asegurar la fiabilidad de sus directivos (agentes) y controlar sus acciones. En cambio para North esos costos tienen un alcance más amplio: son costos comunes implicados en el mantenimiento de todo el sistema de práctica de los derechos de propiedad bajo las circunstancias y condicionamientos derivados de la división del trabajo, la especialización o el impacto de las tecnologías.

Para los economistas neoclásicos los costos de transacción son considerados como no importantes; sin embargo al desmenuzar los costos

⁴¹⁰ Vid. Coase, Ronald, *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial, (1937) 1991.

⁴¹¹ Vid. Williamson, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989.

legales, los de ejecución, los de vigilancia y los de información, aparecen de forma protuberante; de esta situación se percataron George Akerloff y de Joseph Stiglitz de cuya observación surgió una teoría que constituye su aporte a la ciencia económica. Empero, la mejor explicación de los costos de transacción nos la da Salomón Kalmanovitz en los siguientes ejemplos:

Los gobiernos que impiden profundizar en los mercados o que permiten una alta inflación generan información inadecuada que conduce a que muchos agentes tomen decisiones que los empobrecen.

En el caso de la inflación, la señal de precios se deteriora o falsea por el exceso de demanda monetaria y da lugar a reacciones inapropiadas de los productores, es especial porque la demanda es demasiado variable y no está sustentada en el aumento de los factores de la producción.

En algunos negocios uno de los agentes posee información de la que el otro carece perjudicándolo, lo que se entiende como información asimétrica.

La información es costosa y el agente nunca sabe cuándo ha recopilado ya la suficiente para tomar las decisiones más adecuadas.⁴¹²

Pero los neoinstitucionalistas también consideran los costos de emprender negocios, de donde ha surgido una teoría económico-legal sobre los contratos y las consecuencias de cuando se cumplen a medias o definitivamente se incumplen, así como los costos que significa vigilarlos y hacer que se cumplan.

Todos sabemos que las empresas disponen de oficinas jurídicas o contratan bufetes de abogados, además de que se conforman de tal manera que para que no haya operaciones de mercado dentro de ellas; pero, más importante aún para el adecuado funcionamiento del sistema capitalista es disponer de un imparcial y eficiente sistema de justicia que garantice la resolución expedita de los conflictos en función de sus méritos.

Evidentemente si la justicia es de mala calidad y está plagada de ineficiencia, miles de negocios no podrán nunca llevarse a cabo, los seguros serán prohibitivos y proliferarán los litigios que se sólo podrán resolverse de manera

⁴¹² Kalmanovitz, Salomón, "El neo-institucionalismos como escuela", Universidad Nacional de Colombia, <http://isnie.org>, p. 7.

privada o recurriendo a para-justicias: es decir, recurriendo de nuevo a la venganza y no a la justicia.⁴¹³

Como se aprecia, el desarrollo empresarial tiende a reducir los costos de transacción, pero otros factores extra empresariales pueden elevarlos, aún en los países avanzados.

Pero el tipo de desarrollo económico de los países también puede explicarse por el papel que las instituciones desempeña, la evidencia histórica de los países industrializados parece así demostrarlo: los estudios de North confirman que estos países comparten haber tenido revoluciones democráticas mediante las cuales establecieron la división de poderes y prescribieron el despotismo, esto fue fundamental para regular los impuestos y para controlar la inflación, y ni los trabajadores ni los empresarios pudieron ser abusados por los gobiernos debido a que cada impuesto debía ser aprobado y negociado por el parlamento; además de que éste, a su vez, estableció controles para el gasto público con la finalidad de que el gobierno gastara en función de sus propios medios.⁴¹⁴

Otros elementos no menos importantes de las instituciones son las reformas fiscal y financiera. La primera obligó al gobierno a ser eficiente y a invertir los recursos públicos de manera racional (replicando la organización empresarial), y la segunda tuvo que ver con el cumplimiento de los compromisos de deuda que el Estado adquirió; también, una mayor seguridad, un mejor acceso a la educación, adecuadas garantías de la propiedad de la tierra y mayor libertad política son otros de los elementos que permitieron el desarrollo de las naciones industrializadas.

Si bien en esas economías el mercado desempeñó un papel muy importante en el desarrollo, no cabe duda que sin las instituciones reguladoras el mercado no habría podido conducir por sí mismo a estos países a un éxito tan destacado. En este sentido Miguel Ángel Rivera Ríos argumenta que la capacidad que muestran los países de la primera industrialización tardía para cerrar la brecha

⁴¹³ *Íbid.*, p. 8.

⁴¹⁴ North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional... op. cit.*, p.146.

tecnológica con Inglaterra, se explica porque poseían características socio institucionales comunes, y porque emprendieron campañas nacionales para cambiar las instituciones y acelerar así el desarrollo capitalista.⁴¹⁵

En suma, es importante destacar que para los neoinstitucionalistas introducir los costos de información es el meollo de su teoría. Es lo que la diferencia del esquema abstracto de la teoría neoclásica (información perfecta y sin costos para todos los participantes en el juego de la catálaxia); no obstante, en honor a la verdad, lo cierto es que ninguno de los enfoques del neoinstitucionalismo ha resuelto el problema de la mesurabilidad de los costos de transacción.

Pese a lo anterior, en el neoinstitucionalismo nos enfrentamos a una expresión más directa de la ruptura entre la economía, la sociología, la historia y la ciencia política tradicionales y la visión trasdisciplinaria que en estos últimos años ha estado produciendo valiosos aportes al debate y la producción de investigaciones de diversa índole. Visto así el neoinstitucionalismo supone un intento por superar, o al menos completar, el individualismo metodológico (tan poderoso en los años setenta y ochenta) afirmando que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales.

Por otro lado, a la afirmación de que la sociedad es un sistema de interacción humana que parte del desempeño de los papeles sociales, Helio Jaguaribe asegura que la estructura de la sociedad se integra por cuatro macrofunciones o subsistemas: el cultural, el participacional, el político y el económico. Estos subsistemas, además de diferenciarse de manera horizontal por el tipo de actividad que desarrollan, se distinguen verticalmente por ser reguladores o regulados.

Mientras en el plano base se presentan todas las formas de interacción social, en el superior se ubican los regímenes que determinan la forma como se practican y quién posee la competencia para practicarlos; por lo mismo, los cuatro

⁴¹⁵ Rivera Ríos, Miguel Ángel, "El paradigma de la industrialización tardía y el aprendizaje tecnológico: repercusiones para México", México, *Comercio Exterior*, agosto de 1998, p. 668.

sistemas se encuentran estructuralmente interrelacionados y el producto de cada uno de ellos constituye un insumo básico de los otros.⁴¹⁶

En suma, dentro de la perspectiva funcional-dialéctica se observa que el carácter naturalmente funcional de la sociedad tiene su reflejo en la interdependencia de las relaciones insumo-producto que se manifiesta entre los subsistemas, a pesar de los elementos coercitivo-conflictuales que caracterizan las formas diferenciadas de la sociedad.

4.4 POLÍTICA Y NEOINSTITUCIONALISMO

Con el estudio del Estado como estructura política de tipo formal-legal que encarna el poder político, la tradición institucionalista en la ciencia política tiene un importante desarrollo y promoción; dentro del institucionalismo y posteriormente el neoinstitucionalismo se le concede particular importancia a las reglas, los procedimientos, las organizaciones y demás variables que integran el sistema político e influyen en las relaciones, las conductas, el comportamiento, la estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad, por lo que prestan especial atención a los mecanismos mediante los cuales los individuos y las organizaciones toman las decisiones.

Esta enfoque, además de abordar el estudio de las instituciones tal como son y como se desempeñan, no desde un plano normativo, revaloriza los estudios que se refieren al Estado, a los gobiernos, a la administración pública, a los partidos políticos y al liderazgo, entre otros. Como lo señala Anthony Giddens, para el neoinstitucionalismo la cultura es la generadora de las instituciones, pues

⁴¹⁶ Jaguaribe, Helio, *Hacia la sociedad no represiva*, México, FCE, 1980 (1978), pp. 38-43.

supone que éstas conforman el conjunto de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales.⁴¹⁷

Esta perspectiva considera el cambio institucional como un proceso que supone nuevos entramados, nuevos actores políticos, nuevos costos de transacción, nuevas rutinas y nuevas reglas del juego en aras de una mayor eficiencia y estabilidad; aunque muchas veces no ocurra ni tampoco se consiga este propósito. El problema o disyuntiva del cambio social estriba en que para modificar las instituciones es más fácil transformarlas primero que controlar sus resultados.

El neoinstitucionalismo revaloriza a la política retomando el papel que el Estado desarrolla como principal agencia productora de leyes, de estabilidad y de integración política en la sociedad; los partidos políticos, los grupos económicos y las organizaciones no gubernamentales, desempeñan la misma función integradora del orden y la estabilidad de los sistemas políticos.

Uno de esos cambios radica en la exigencia de incorporar al análisis del comportamiento individual al estudio de las instituciones, de sus lógicas de acción y de las redes de interacción que forman en la sociedad; claro está, admitiendo que constituyen variables con capacidad para moldear o intervenir en la transformación de las realidades sociales, económicas y políticas de un país.

Por eso, como señala Maurice Duverger, para unos la política esencialmente es una lucha, una contienda que les permite a los individuos y a los grupos que detentan el poder, asegurar su dominación sobre la sociedad, al mismo tiempo que disfrutan de las ventajas que se desprenden de ello; para otros, es un esfuerzo para hacer reinar el orden y la justicia, de tal manera que la misión del poder es asegurar el interés general y el bien común contra reivindicaciones particulares.⁴¹⁸

En el primer caso la política es lucha, porque sirve para mantener los privilegios de una minoría sobre la mayoría; en el segundo, es integración porque

⁴¹⁷ Vid. Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Armorrortu, 1996.

⁴¹⁸ Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, Barcelona, Ariel, 1964, p.15.

la sociedad es armoniosa y el poder garantiza un orden auténtico: por lo mismo se cree que toda despolitización favorece el orden establecido.

Así, el Estado es la imagen de Jano, el dios de las dos caras: siempre y en todas partes al mismo tiempo es el instrumento de dominación de unas clases sobre otras para el beneficio de las primeras; además de ser un medio para asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos los individuos de la comunidad con miras al bien común.⁴¹⁹

Para Duverger la lucha y la integración son partes de un mismo proceso de cambio continuo donde la primera engendra la integración mientras que los antagonismos tienden a suprimirla y facilitar el advenimiento de una nueva *civitas* armoniosa; ambos fenómenos son concomitantes y de forma análoga los podemos llevar a la economía: no olvidemos que la competencia produce la mayor expansión y el mejor reparto de sus productos; es decir, en cada momento tiene como consecuencia el logro de la mejor economía posible.

En la competencia política se producen resultados parecidos; gracias a ella los mejores, los más aptos, la elite, gobiernan en provecho de todos: una armonía política únicamente alterada por los anormales, los perversos o los enfermos, es paralela a las armonías económicas.⁴²⁰

Desde el punto de vista de los marxistas la lucha también es motor de la evolución de las sociedades, hasta que se culmina con el fin de los antagonismos y en el advenimiento de una sociedad sin conflictos; sólo que esta integración no aparece sino en la última fase de un largo proceso, ya que en cada etapa se produce una integración parcial, una síntesis que se convierte en una nueva fuente de contradicción y antagonismo.

Para Gramsci el poder de la clase dominante se asienta no en el control físico por medio del aparato policial-militar, sino en la dominación ideológica que ejerce una red de instituciones voluntarias que se extienden en la vida cotidiana de la sociedad civil (los partidos políticos, los sindicatos, las iglesias, los medios de

⁴¹⁹ *Íbid.*, p. 16.

⁴²⁰ *Íbid.*, p. 17.

comunicación): el aparato represivo del Estado apenas es una entre muchas de las defensas de la sociedad capitalista.⁴²¹ Para el autor de referencia, la lucha clave no es un asalto directo contra el poder estatal, sino por el dominio ideológico; lo que Gramsci llamó hegemonía: que se conquista luego de un proceso prolongado que exige paciencia y sacrificios de la clase trabajadora.

Ante la pretendida despolitización de la administración pública subyace la pregunta acerca de cómo promover acciones extraordinarias para conseguir el orden político y superar los periodos de confusión de las sociedades; la respuesta es que la única alternativa capaz de brindar una salida a la crisis estructural es la política, como factor de aglutinación y de acción social organizada. Al respecto Gramsci señaló que la unión de obreros, campesinos y clase media formaría bloques dominantes e históricos en los que se construirían liderazgos para llevarlos de una guerra de posición a una guerra de maniobra.

Evidentemente los países industrializados poseen instituciones políticas sólidas, flexibles y coherentes; es decir, burocracias eficientes, partidos políticos organizados, alto grado de participación en los asuntos públicos, injerencia del gobierno en la economía y procedimientos adecuados para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político. Por el contrario, en los países pobres se carece de todo: de alimentos, de alfabetismo, de educación, de riqueza, de salud, y de productividad, por ejemplo; pero lo importante, es que carecen de instituciones políticas representativas y legítimas.

La historia está llena de ejemplos en los que la violencia y el desorden son indicadores comunes. En muchos países la evolución política se ha caracterizado por crecientes conflictos étnicos y clasistas, motines, violencia, golpes de Estado, corrupción, violación a los derechos ciudadanos, pérdida de autoridad o fragmentación de partidos políticos: desajustes que para Samuel Huntington son el resultado de un rápido cambio social y de la veloz movilización política de nuevos grupos, junto al lento desarrollo de las instituciones políticas.⁴²²

⁴²¹ Sacristán, M. (comp.), *Antonio Gramsci: antología*, México, Siglo XXI, 1970, p. 420.

⁴²² Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Paidós Mexicana, (1968) 1992, p. 16.

Desde este punto de vista, los cambios socavan los fundamentos tradicionales de la autoridad y de sus instituciones políticas sin permitir el establecimiento de nuevas bases de asociación e instituciones que enlacen la legitimidad con la eficiencia. El principal problema para la política es el atraso en el desarrollo de las instituciones políticas que deben respaldar los cambios económicos y sociales.

El propio Gramsci lo señala al referir que los hechos ideológicos de masas siempre van atrás de los fenómenos económicos de masas, por lo que en ciertos momentos, el empuje automático se frena o se detiene e incluso puede quedar destruido por elementos ideológicos tradicionales; por lo mismo, una iniciativa política adecuada siempre es necesaria para liberar el empuje económico de los obstáculos de la política tradicional.⁴²³

Dado que una comunidad política simple únicamente puede tener una base étnica, religiosa u ocupacional, las instituciones políticas altamente desarrolladas no le son necesarias; pero, a medida que aumenta el número de miembros de las sociedades, la complejidad de su estructura, la diversidad de sus actividades y el logro o mantenimiento dependen en gran medida de la fuerza de sus organizaciones y procedimientos políticos.

Según Huntington, las instituciones son pautas de conducta reiteradas, estables y apreciadas; en tanto la institucionalización es el proceso por el que adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Por su parte puede definirse el nivel de institucionalización por la adaptabilidad-rigidez, complejidad-simplicidad, autonomía-subordinación, coherencia-desunión de determinadas organizaciones y procedimientos dentro de un sistema político.⁴²⁴

Para el neoinstitucionalismo, las diversas instituciones políticas son relevantes dado que aportan -como señalan March y Olsen- elementos de orden; también, aseguran que algunas de ellas son agregativas y otras integrativas: las primeras agregan por medio de la negociación las preferencias divergentes de los

⁴²³ Sacristán, M. (comp.), *Antonio Gramsci: antología. op. cit.*, p. 408.

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 23.

ciudadanos, las segundas por medio del dialogo razonado crean nuevas preferencias compartidas por todos los ciudadanos.⁴²⁵

Las funciones de agregación e integración son fundamentales en todo sistema político. El proceso agregativo consiste en una negociación o regateo donde los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus preferencias a cambio de satisfacer otras; por oposición tenemos que el proceso integrativo es aquel donde los ciudadanos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas por todos.

Desde la perspectiva agregativa, la política se concibe como conflicto de intereses y subsecuente negociación entre ciudadanos a partir de una dotación inicial de recursos; aquí la actividad política es equivalente al mercado y la función de las instituciones políticas consisten en facilitar los intercambios. En contraste, para la perspectiva integrativa la actividad política es sinónimo de creación de valores y aspiraciones colectivas que permiten la cohesión de la sociedad.⁴²⁶

El neoinstitucionalismo en sus más diversos enfoques parte de la premisa que las instituciones subrayan un papel central en la estructuración y estabilidad de la política. Los diversos trabajos se resumen en dos modelos planteados por Rivas Leone: en un primer modelo las instituciones son exteriores al actor y establecen una marcada distancia entre ellos; como el actor tiene conocimiento de esa distancia, conscientemente puede operar sobre las instituciones con el fin de cambiarlas o mantenerlas y asegurar así resultados políticos o de política pública favorables a sus intereses. Dentro de este modelo encontramos los trabajos de Georges Tsebelis y Douglass North.⁴²⁷

En un segundo modelo las instituciones son parte del mismo actor mediante prácticas, procedimientos y rutinas; lo que quiere decir que el actor no puede distanciarse fácilmente de las instituciones, como tampoco puede originar cambios

⁴²⁵ March, James y Olsen, Johan, *Redescubrimiento de las instituciones*, México, FCE, 1997, p. 25.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 31.

⁴²⁷ Rivas Leone, José Antonio, "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", en *Reflexión Política*, Colombia, año 5, núm. 9, junio de 2003, p. 43.

institucionales conscientes; en este modelo se encuadran las propuestas de James March y Johan Olsen, Anthony Giddens e Ira Cohen.⁴²⁸

Con el estudio de las instituciones tenemos un espacio más analítico, vasto, capaz de vincular motivaciones, comportamientos y orientaciones individuales con macroestructuras sociales y políticas; por lo mismo, el estudioso de los fenómenos políticos encuentra, cuando incorpora las instituciones a su análisis, una mayor capacidad explicativa para dar cuenta y aprender resultados en cuanto a la interacción política y la formulación y aplicación de políticas públicas.

En síntesis el neoinstitucionalismo es una de las expresiones más acabadas de la trasdisciplinariedad y los avances de la economía y la ciencia política.

4.5 HACIA UNA REVALORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El término administración pública es polivalente, tal y como lo demuestra Duhalt Krauss. En su opinión cuando hablamos de ella podemos referirnos a una actividad, a la actividad del Estado, a la ciencia que la estudia, a la técnica o conjunto de técnicas que utiliza, al arte o conjunto de reglas y preceptos necesarios para hacer bien una cosa, al organismo que agrupa a los órganos a quienes se les ha encomendado la función o actividad de manejar los asuntos públicos o al cuerpo de leyes que rigen la función de los órganos del Estado.⁴²⁹

Al respecto José Juan Sánchez González hace una interesante recopilación de sus definiciones más representativas y las agrupa de la siguiente manera:

- a) definiciones históricas en busca de la raíz etimológica

⁴²⁸ *Íbidem.*

⁴²⁹ Duhalt Krauss, Miguel, *La administración pública y el desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A C, 1970, pp. 32-33.

- b) definiciones antiguas que surgieron con otro nombre pero ligadas al origen histórico de la disciplina
- c) definiciones referidas a la administración pública como actividad (objeto de estudio)
- d) definiciones donde se destaca su carácter de disciplina científica (estudio del objeto)
- e) definiciones en las que se mezclan ambos elementos (objeto de estudio y estudio del objeto), y que a su juicio son las más integrales.⁴³⁰

Basándose en su esquema, Sánchez propone la siguiente definición:

1. La administración pública es una actividad dinámica y en constante movimiento, que contribuye a alcanzar los fines del Estado.
2. Es el gobierno en acción y la parte más visible de su actividad pública; inicia donde termina la política y concluye donde la política comienza.
3. Es el poder ejecutivo en todos sus aparatos, órganos y dependencias públicas que lo constituyen, aunque se relaciona de manera indirecta (complementaria) con los poderes legislativo y judicial.
4. Es un proceso dinámico que tiene como finalidad la satisfacción de las necesidades públicas reconocidas por el Estado.
5. Es una función que contribuye a que los ciudadanos, la sociedad y el Estado puedan alcanzar los objetivos concurrentes de estos tres factores.
6. Es un instrumento fundamental del Estado para realizar aquellas actividades que el mercado no puede o deja de hacer, pero que debido al interés público debe realizarse.
7. Como parte del gobierno que genera las políticas públicas, se encuentra vinculada a toda clase de asuntos públicos que se manifiesta de manera concreta en los servicios que realiza el gobierno.
8. Es la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo que nació como un subcampo de la ciencia política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado.⁴³¹

⁴³⁰ Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, México, IAPEM- Plaza y Valdéz, 2001, pp. 91-114.

Esta probable definición de la administración pública abarca los aspectos más relevantes que los especialistas en la materia han efectuado al paso del tiempo. De ellos destaca la evolución del concepto de un sentido más humanista en el que se busca el bienestar de la población, a las explicaciones operativas del quehacer de la administración pública vinculada a los fines del Estado y a la actividad que éste ha desarrollado para la prestación de bienes y servicios en un contexto caracterizado por la globalización, por los bloques económicos y por el acceso a nuevas tecnologías.

Aunque la administración pública cuenta con un objeto de estudio, muchos autores aseguran que no tiene el alcance teórico para sustentarse como ciencia ya que, según ellos, carece de leyes y de principios generales factibles de aplicar a cualquier gobierno. Una de las razones por que no se le cataloga como ciencia se debe a la enorme influencia del derecho, de la economía, de la ciencia política, de la administración, de la sociología, de la historia y de la psicología, cuyas aportaciones han contribuido a su estudio.

Otra razón es porque algunos escritores se han visto tentados a modificar la actividad organizada del Estado (objeto de estudio de la ciencia administrativa) lo que le ha impedido desarrollarse como disciplina autónoma. De esta manera, el foco primigenio de la administración pública, que es ella misma, ha sido desplazado por distintos ámbitos de estudio que se relacionan con el Estado, con la política (gobierno) y, a últimas fechas con el management y con las políticas públicas (*policy*)⁴³²: he aquí la confusión que ocurre con frecuencia en la orientación teórica de nuestro campo de estudio.

Para José Juan Sánchez más bien se trata de diversos objetos de estudio u orientaciones que se desprenden de un mismo objeto de estudio. Cada uno de ellos tiene sus propias características y genera sus propias categorías, alcances, limitaciones y resultados; hablamos de:

⁴³¹ *Íbid.*, p. 113.

⁴³² *Vid.* Guerrero, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford, 2000.

- a) el Estado
- b) el gobierno
- c) el poder
- d) el poder ejecutivo
- e) la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial)
- f) la burocracia
- g) la organización
- h) como manejo público (management)
- i) como políticas públicas (*policy*)
- j) otros objetos de estudio como son: institución estatal, como proceso administrativo y como razón técnica.⁴³³

Según Omar Guerrero la administración pública es una ciencia con fronteras flexibles que se expanden y contraen, que tienen o gran permeabilidad o mayor predisposición a los cambios y en las que ocurre el intercambio de conocimiento; además de un foco o centro fuerte y estable pero más lento para el cambio, como por ejemplo el estudio del Estado, del gobierno, de la burocracia, de la política, de lo público, de la noción de servicio y de la ética, entre otros.⁴³⁴

Como se ha señalado, la periferia es una aduana perpetua donde se propicia el intercambio de nuevos conocimientos, al estudiar temas como las políticas públicas y la nueva gerencia pública, donde surgen los nuevos paradigmas pluridisciplinarios, curiosamente donde cruzan también las transdisciplinas.

Cierto que el centro asegura los principios eternos o pétreos de la administración pública, sin embargo no permanece inalterado, ya que asimila y expelle conceptos que aparentemente son nuevos pero en realidad desde antaño se utilizan; tal es el caso del concepto de gestión al que se refirió Bonnin en 1809, lo mismo que al de gerencia: tratado por la ciencia de la administración a principios del siglo pasado, cuando Leonard White hacía referencia al

⁴³³ Sánchez González, José Juan, *La administración...*, *op.cit.*, pp. 157-158.

⁴³⁴ Guerrero, Omar, notas sobre la mesa redonda *¿Es la gerencia pública nueva o vieja?*, celebrada para conmemorar el 50 aniversario de la Fundación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, mayo del 2001.

management en 1926. Como podemos apreciar, ni gestión ni management son términos recientemente asimilados por la administración pública; al contrario sucede con el concepto de *policía*, desarrollado ampliamente por la escuela cameralista y desterrado de la literatura administrativa.

Por su parte la periferia tiene procesos de alta movilidad y renovación; como ya dijimos, es un ámbito donde se da el intercambio de conocimientos que provienen de otras ciencias, como por ejemplo la ciencia administrativa que ha asimilado teorías nuevas que provienen de la economía, o la opción pública (*public choice*), que centra su atención en uno de los recursos más importantes del Estado como son las finanzas públicas, lo mismo que en la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. La influencia de esta teoría ha sido la fuente primigenia de la nueva gerencia pública.

La evolución de la administración pública de la posguerra se caracterizó por una crisis de identidad que tuvo consecuencias para la teoría, la enseñanza y la profesión de la disciplina. A partir de la segunda mitad de los años 50, los especialistas empezaron a preguntarse acerca de la solidez de la disciplina, preguntas que fueron cada vez más profundas en los círculos académicos de la siguiente década.⁴³⁵

Este análisis significó una pérdida de la confianza de la administración pública como entidad capaz de promover el cambio social, dado que se dudaba de la habilidad del gobierno para proveer servicios públicos al tiempo que se discutía la legitimidad del Estado para regular al mercado; esto ya en los albores del neoliberalismo y los esquemas de privatización.⁴³⁶

Desde el punto de vista de José Juan Sánchez en las últimas dos décadas esta crisis intelectual de la administración pública se ha agravado debido al movimiento global de la privatización, a la reciente glorificación del mercado y a la

⁴³⁵ En el coloquio de Filadelfia, en la reunión de Minnowbroock celebrada en septiembre de 1968, se le dio mucha atención al Estado administrativo, que sirvió como modelo a la teoría de la administración pública de la posguerra bajo el enfoque de la Nueva Gerencia Pública.

⁴³⁶ Santana Rabell, Leonardo, "Public administration studies in the United States today: a synthesis and overview", en *International Review of Administrative Sciences*, Bruselas, vol. 57, 1991, p. 654.

demonización de la burocracia. Para fundamentar su afirmación, Sánchez se apoya en el trabajo de Haque⁴³⁷, quien identifica cuatro dimensiones de la crisis de la administración pública: la primera de ellas es la crisis de identidad, ocasionada porque el problema de la dicotomía política-administración y la indiscriminada incorporación de aspectos genéricos de organización y management en la literatura sin considerar la distinción de lo público y lo privado, no ha sido resuelto.

La segunda es la crisis de paradigma, causada por la diversidad teórica, la discontinuidad intelectual y el debate epistemológico que ocurren durante su estudio. La tercera es la crisis metodológica y se debe a los diversos subcampos de la administración pública que carecen de un rigor empírico y una investigación metodológica científica.

En último lugar encontramos la legitimidad o validación de la crisis que varios autores han señalado; como Golembiewski, quien sostiene que la administración pública americana responde a los cambios de legitimidad, o Denhardt, que asegura que hay una crisis de legitimidad en el campo de estudio debido a que no se han conciliado las necesidades de los actores (teóricos, profesionistas y ciudadanos). Otro de los estudiosos es Ventriss, quien concluye que la administración pública tiene una sistematización inferior a la de otras disciplinas en el campo de estudio, lo que propicia una falta de validación del conocimiento que permita crear una legitimidad académica.⁴³⁸

Esta crisis intelectual favoreció un cambio en la práctica del servicio público, en la opinión pública y en la actividad pública: afectadas por la retórica de la privatización, cuya naturaleza ideológica⁴³⁹ ha sido aprovechada para fomentar la supremacía del mercado; de esta manera la privatización expandió al mercado y limitó al sector público y a la administración pública.

⁴³⁷ Haque, Shamsul, M., "The intellectual crisis in public administration in the current epoch of privatization", en *Administration & Society*, Sage Publications, Inc., November 1996, vol. 27, núm. 4, , pp. 510-536; citado por Sánchez González, José Juan, en *La administración... op. cit.*, p. 223.

⁴³⁸ *Ibid.*, p. 217.

⁴³⁹ Según Drucker, se trata de una política de reprivatización que resalta las tareas propias de los gobiernos del siglo XIX y que correspondían a la familia pero ahora son turnadas a las nuevas instituciones no gubernamentales. Drucker, Peter, *La gran ruptura*, México, Roble, 1970, p. 259.

De lo hasta aquí expuesto podemos concluir que existe la imperiosa necesidad de revalorizar la función administrativa dentro de un conjunto de grandes afirmaciones tecnológicas, al mismo tiempo que se le reconoce el papel que le corresponde en la sociedad. La administración pública es la depositaria del concepto ideal de bienestar colectivo y, como tal, surge de la necesidad que la sociedad siente para que la guíen y administren individuos responsables y organismos cada vez más eficaces y sensibles, capaces de interpretar y aplicar los logros obtenidos en el campo político.

Por todo ello es necesario estudiar el fenómeno administrativo basándose en un método de análisis que permita individualizar el significado universal de la acción administrativa. El problema de la ciencia de la administración debe afrontarse en el terreno científico, en lo práctico, en la actividad diaria de las oficinas públicas y en las aulas universitarias.

4.6 POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN

En 1900 Goodnow publicó el ensayo titulado *Política y administración* que llegó a ejercer una amplia influencia entre los científicos estadounidenses. Su tesis afirmaba que el campo de la política y el de la administración eran zonas diferentes de la vida pública, además de que la influencia de la política en los asuntos de gobierno tenían malas consecuencias.⁴⁴⁰

Algunos seguidores de esta idea fueron más doctrinarios que el propio autor, al grado de que llegaron incluso a enarbolar la bandera de una separación tajante entre política y administración. Un conocimiento más profundo de ambas disciplinas limitó la tesis de Goodnow sin destruir su validez fundamental.

⁴⁴⁰ Vid. Goodnow, Frank J. *Politics and administration*, New York, Russell and Russell, 1900.

En tiempos de este pensador, relata Leonard White, se entremetía la política de partido, por lo que fue la corrupción partidista del servicio público contra lo que él escribió. Aunque en los Estados Unidos la batalla se ganó en gran parte, aún persiste la interpenetración de la política y la administración en el servicio civil de carrera ya que está muy arraigada en el sistema democrático norteamericano.⁴⁴¹

El Estado, apunta White, es el foco de las grandes tensiones y controversias sociales de cada generación. Dado que en una sociedad democrática surgen intereses de muchas clases, basados en las aspiraciones económicas, sociales y políticas de los ciudadanos, éstas ejercen presión sobre el gobierno para obtener la satisfacción de sus demandas; por lo tanto, las presiones así ejercidas gravitan tanto sobre los órganos políticos del gobierno como de las agencias ejecutoras de la política: en consecuencia, la administración pública opera muchas veces no en un vacío neutral sino en un ambiente turbulento y borrascoso. De ahí que la administración se encuentre inevitablemente ligada a la política y por medio de ella, con los políticos.⁴⁴²

Afirmar que la política y la administración son estructuras o procesos separados y autónomos es notoriamente incorrecto: la administración pública es una fuente de información fundamental y necesaria para adoptar decisiones legislativas; en tanto la formulación inicial de la política y su proceso de elaboración reside en los órganos administrativos y en grupos ajenos al poder legislativo.

Por otra parte, las propias leyes pueden ser imprecisas o ambiguas, de tal manera que el conflicto sobre la política que deja sin determinar el cuerpo legislativo, tiene que resolverlo la rama ejecutiva; por eso, cuando la administración pública no tiene una predisposición política, tiene la obligación de encontrarla. Esta es la razón por la que las declaraciones y directivas políticas de los altos niveles deben transmitirse a escalones inferiores, donde continúa el

⁴⁴¹ White, Leonard D., *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, (1948) 1964, p. 6.

⁴⁴² *Ibid.*, p. 7.

proceso de definir los objetivos y la forma de cumplirlos; la lógica de esta secuencia sugiere que la facultad de hacer política fluye hacia abajo, sin embargo, el ingrediente político de las actividades administrativas disminuye bruscamente por debajo de los niveles administrativos superiores.⁴⁴³

Así, afirmar que la política y la administración deben estar separadas e independientes, difícilmente puede sostenerse, debido a la naturaleza del gobierno democrático; no obstante, ambas afirmaciones no quieren decir que todo el servicio público intervenga en la política: al contrario, es sabido que algunas zonas que corresponden a la actividad del Estado son menos afectas a la política, como por ejemplo las profesionales, científicas o técnicas no pueden desempeñarse adecuadamente bajo el dominio de los partidos políticos.

Se dice que la administración pública es un campo con dos padres: la ciencia política y la administración; aunque como dice Nicholas Henry, quizá debiéramos decir que la administración pública tiene un padre y un padrastro. La disciplina madre es la ciencia política; el padrastro, la administración. Más adelante Henry recuerda que la administración ejerció por lo menos tres influencias distintas sobre la administración pública: la obligó a examinar más de cerca lo que significaba lo público de la administración pública, convenció a muchos estudiosos de que ésta requería un conjunto nuevo de metodologías, y le proporcionó un modelo para evaluar qué estaba enseñando como campo y por qué. Este autor concluye que tanto la ciencia política como la administración de empresas añadieron componentes importantes y esenciales de lo que ahora se conoce como administración pública.⁴⁴⁴

Por su parte, Dwight Waldo hace una profunda reflexión acerca de la dicotomía política-administración, para ello se apoya en un ensayo publicado por Jhon M. Gaus en el que afirmaba que la dicotomía entre administración y política

⁴⁴³ *Ibid.*, p. 9.

⁴⁴⁴ Henry, Nicholas L., "La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (comps.), *La administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 45-70.

era tan poco clara que la teoría de la administración pública era también una teoría de la política.⁴⁴⁵

No obstante, con todo y que la administración pública surge de la política, la percepción de muchos politólogos es que la primera se ocupa de cuestiones inferiores del gobierno; tales como la educación, la seguridad, la salud, la defensa, el desarrollo económico y el combate a la pobreza. Visto de esta manera es claro por qué los políticos han tenido baja estima a la administración pública, al grado de tildar a los estudiosos de esta disciplina como oscurantistas.⁴⁴⁶

El campo de la administración es un campo de negocios, como lo señaló Wilson en 1887, y aunque históricamente fue inevitable, la administración pública tomó de las empresas sus conceptos y técnicas (éstas a su vez, los tomaron de los monasterios y de los ejércitos); no obstante debemos de advertir, como lo señaló Wallace Sayre, que las organizaciones empresariales y las organizaciones públicas son fundamentalmente similares en todos los sentidos no importantes.⁴⁴⁷

Otra de las razones por la que los políticos le han concedido poca estima a la administración pública, según nos señala Waldo, es porque ella no participó en el movimiento conductista de la ciencia política, entre 1950 y 1960; aunque bien podríamos señalar algunos estudios de la administración pública que no fueron tan sensibles a la investigación empírica en la organización y administración desde un enfoque conductista, en años recientes se ha incrementado la cantidad de obras significativas desde un punto de vista metodológico y teórico.

Un ejemplo de ello es que la administración pública ni se ocupó pronto ni en forma decisiva del área de las políticas públicas, a pesar de su rápido desarrollo durante la década de 1970 y de que la economía –junto con otras fuentes- es la generadora de las ideas y técnicas de las ciencias de *policy*; por otra parte, vale la pena señalar que no fue fácil establecer una identidad independiente de la

⁴⁴⁵ Waldo, Dwight, "Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (comps.), *Administración Pública. El estado... op. cit.*, p. 126. Vid. Gaus, Jhon M., "Trends in the theory of public administration", en *Public Administration Review*, núm. 10, 1950, pp. 161-168.

⁴⁴⁶ *Íbid.*, p. 128.

⁴⁴⁷ *Íbid.*, p. 129.

disciplina con respecto al derecho, honor que le correspondió a White plantear la separación.⁴⁴⁸

Waldo presenta una perspectiva novedosa para entender la dicotomía política-administración, lo mismo que la problemática e identidad de la administración pública: según él en Occidente el gobierno puede concebirse como el surgimiento y la fusión de dos tradiciones: la griega y la romana, que a su vez han sido denominadas culturas cívica e imperial.

La tradición imperial surgió en los antiguos imperios del cercano Oriente y del Mediterráneo, no obstante, Roma fue el último y más grande de esos imperios por lo que su legado de dominio de amplios territorios en tres continentes fue determinante: con el advenimiento del Estado moderno el derecho romano aportó una especie de guía que se diseminó por todo el mundo.⁴⁴⁹

Por su parte la tradición de la cultura cívica surgió de las vivencias y de los escritos de la *polis*, incrementada con cuestiones como la experiencia de la república romana y de las primeras ciudades-estado modernas. Dado que nuestros padres fundadores crearon un gobierno muy semejante al de la cultura cívica, la ciudadanía en la entidad política tiene una base amplia y positiva; se cree que sus ventajas están acompañadas por la obligación de servicio y participación que deben a su entidad política. En términos ideales cada ciudadano es una autoridad pública, y cada uno de ellos es igual ante la ley y disfruta de gran libertad.

Como se aprecia el ejercicio del poder se ve restringido por factores teóricos constitucionales, la libertad y la igualdad tienen un alto valor en la cultura política. Hay un sentido débil del estado, la frontera entre la sociedad y el Estado es borrosa, cambiante, porosa, la organización del aparato administrativo del Estado tiende a tener una apariencia poco clara, más orgánica y pragmática, menos lógica o formalmente racional; de ahí que las funciones del gobierno las

⁴⁴⁸ *Íbid.*, p. 130.

⁴⁴⁹ *Íbid.*, p. 131.

lleven a cabo grupos secundarios o asociaciones intermedias entre la familia y las burocracias oficiales estatales.⁴⁵⁰

Es claro que en los Estados Unidos los padres fundadores concibieron un modo de cultura cívica, sin embargo, en dos siglos su gobierno ha avanzado significativamente a la dirección imperial; de ahí por qué algunos de sus problemas, ausencias y conflictos pueden entenderse mediante este cambio de paradigma.

En términos más amplios, el argumento para entender la dicotomía política-administración y su reflejo en las tensiones y divisiones intradisciplinarias e interdisciplinarias no es un pleito parroquial, sino una divergencia y una tensión entre la influencia griega y la romana. Nuestra política es griega, pero nuestra administración romana; en otras palabras una es histórica, cultural y casual, y la otra, analógica, simbólica y heurística.⁴⁵¹

La *polis* griega era pequeña en tamaño y población; simple en tecnología, no requería de un aparato administrativo grande y complejo; en tanto la administración era amateur y honorífica y representaba tanto un deber como un honor para los ciudadanos. En la medida en que el dominio romano se expandió, la administración se hizo grande y compleja, y su forma de operar, en términos weberianos, dejó un legado para la iglesia y el Estado.

Entre los grandes logros de los griegos destaca la autoconciencia de lo político-gubernamental, por lo que su influencia se ha reflejado en el curso de la historia política-gubernamental de Occidente. Con todo y que ellos nos legaron la forma como pensamos acerca del gobierno en nuestros días, Waldo se sorprende de que en una gran cantidad de obras de teoría y filosofía políticas ninguna de ellas se ocupe de la administración pública; esta ausencia le resultó reveladora ya que para todo gobierno se requiere de un componente administrativo. Es por estas razones, por las que Waldo acuñó el término *Estado administrativo*, pues aunque se trata de un pleonismo su intención es destacar que todos los estados son administrativos o no son estados.

⁴⁵⁰ *Ibid.*, p. 132.

⁴⁵¹ *Ibidem.*

En conclusión, nos ha beneficiado la fisura que priva entre la política y la administración. Esto nos permite desarrollar de forma seria e informada nuestra disciplina, evitando que la grieta se ensanche con la política: mientras la administración pública necesita recuperar la perspectiva política, la ciencia política contribuye a darle identidad, coherencia y perspectiva.

4.7 POLÍTICAS PÚBLICAS

Uno de los objetos de estudio de la administración pública se refiere al enfoque de la *policy* (políticas públicas), el cual presenta sus propias características y genera sus particulares categorías de estudio. Esta orientación resultó novedosa, aunque sus raíces se remontan a la historia misma de nuestros antepasados. La expansión de las libertades políticas y económicas de las sociedades, y los problemas de atraso y justicia social plantearon a los Estados nuevas formas de organización gubernamental y de gestión pública.

La identidad entre Estado y nación, más allá de la soberanía y de la cohesión nacional, no cubría los variados ámbitos que se vinieron dilatando en la vida social. La acción social desbordó la capacidad misma de los gobiernos para diseñar planes para el futuro. La distinción entre lo privado y lo público fue fundamental para entender la política, naturaleza, ámbito y función del Estado; sobretodo hoy día en que se sataniza la función pública y se privilegia lo privado.⁴⁵²

A este respecto, debemos insistir que el ámbito de lo privado se da en los intercambios libres y competitivos entre los individuos en la obtención de

⁴⁵² Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio*, México, Porrúa, 1992, pp. 27- 28.

utilidades; en tanto que el ámbito de lo público se refiere al bien común que resulta de la asociación política de los individuos; gracias a ello, se hace política y se hacen las políticas públicas que impulsan el accionar de los gobiernos y dan fundamento al Estado.

Sin lugar a dudas, uno de los temas de mayor atención en la administración pública se refiere a la calidad de las políticas públicas, tanto en su formulación como en su gestión. Se trata de un proceso permanente que se centra en su diseño y formación, en su factibilidad e implementación, y en su impacto y evaluación.

El análisis de políticas públicas abre una gama de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad, lo que significa incorporar una serie de actores políticos que anteriormente quedaban excluidos, dentro de un ambiente altamente democrático.

Se entiende por políticas públicas una orientación y una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, y que incorporan iniciativas, opiniones, información y participación de las organizaciones públicas y de los ciudadanos.

De lo expuesto se estima necesario hacer una distinción del concepto de *política (politics)* en los términos de dirección del Estado o el esfuerzo en influir en quien lo dirige, tal y como fue concebido por Weber; en contraste a *política pública (policy)* como patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto, o lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. La primera es un terreno de la ciencia política, la segunda de las ciencias de policy.

Para Joan Subirats todo proceso de elaboración de política pública implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, que se encuentran influenciadas por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas; por lo tanto, no deberíamos estudiar sólo intenciones sino también conductas.⁴⁵³

⁴⁵³ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio de las Administraciones públicas, 1992, p.41.

Luis Aguilar Villanueva señala que las políticas públicas constan de las siguientes características comunes:

a) *institucional*, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante; b) *decisoria*, la política es un conjunto- secuencia de decisiones relativas a la elección de fines y medios, de largo y corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades; c) *comportamental*, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada, pero una política es sobretodo, un curso de acción y no una decisión singular; d) *causal*, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.⁴⁵⁴

El término *policy* fue utilizado en los escritos tempranos de Woodrow Wilson (1887) y Frank Goodnow (1900), como sinónimo de política, aunque sin el rigor conceptual necesario. Goodnow se refería a la política como la guía o la influencia sobre la *policy* gubernamental y a la administración como la ejecución de la misma.⁴⁵⁵ Con ello, este último autor planteó uno de los supuestos que han sido motivo de gran discusión en los años subsecuentes: la dicotomía entre política y administración.

Los primeros estudiosos de la administración pública acogieron y supeditaron la voz *policy* a su campo de estudio. Leonard White en 1926, definió a la administración pública como aquellas operaciones que tienen como propósito la realización o la observancia forzosa de la *policy* pública, dejando claro que "... el éxito o el fracaso de aquella descansa en el carácter de ésta y el modo como ella se formula en la legislación".⁴⁵⁶

Por su parte, la pareja Dimock señalaba que los servidores públicos participaban tanto en la elaboración como en la ejecución de la *policy*, y que su

⁴⁵⁴ Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, México, 1992. pp. 22-23.

⁴⁵⁵ Guerrero, Omar, en *Teoría administrativa...*, *op. cit.*, p. 138.

⁴⁵⁶ White, Leonard, *Introduction to the study of public administration*, New York, MacMillan, 1939 (1926), pp. 3-7, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 139.

aportación sería fundamental por su habilidad técnica e imparcialidad en su hechura. Para estos autores, la policy es un concepto que abarca la actividad total del sistema político, pues entraña la conciliación de intereses encontrados de muchas personas y de grupos interesados en lo público. Se trata de una categoría que borra las fronteras entre la política y la administración; por política se entiende lo que hace el gobierno en el sentido de determinar la política pública, y por administración lo que tiene que ver con el qué y con el cómo del gobierno.⁴⁵⁷

No siempre se tuvo la idea en los Estados Unidos de que la policy estuviera subordinada a la administración pública debido a los esquemas de concepción y explicación de los fenómenos gubernamentales; algunos pensadores supeditaron su estudio dentro de una clara réplica de la dicotomía política-administración, llegando incluso a colocarla en los lugares comunes de la ciencia política, sin beneficiar el estudio de la administración pública.

Uno de los trabajos pioneros que contribuyeron al tema de las relaciones entre la policy y la responsabilidad administrativa fue el de Carl Friedrich. El trabajo da inicio con la polémica contra la dicotomía política-administración planteada por Goodnow, de la que Friedrich explica que las concibe como cajas aisladas, mutuamente excluyentes, cuando ambas desempeñan un papel continuo en la hechura y ejecución de la policy, aunque haya más de política en su formulación y más administración en su ejecución. El punto de enlace es precisamente la policy que se presenta como un proceso inseparable, o como un *continuum* de hechura y ejecución.⁴⁵⁸

La primera precisión conceptual se debe a Harold Lasswell quien, en 1951, argumentó que la policy se usa para designar las elecciones más importantes que se toman en cualquier vida organizada. Una de las definiciones más conocidas es la de Thomas Dye, cuando señaló que la policy es aquello que el gobierno opta

⁴⁵⁷ Dimock, Marshall y Gladys Dimock, *Public administration*, New York, Rinhart, 1953, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 141.

⁴⁵⁸ Friedrich, Carl, "Public policy and nature of administrative responsibility", en Carl Friedrich y Edward Mason (comps.), *Public policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1940, pp. 3-23, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 143.

por hacer o no hacer;⁴⁵⁹ esta idea significa una gran variedad de acciones realizadas por el gobierno premeditadas o no. En este sentido, William Dunn nos aclara que las políticas públicas son una serie de opciones (incluyendo las decisiones de no actuar) más o menos relacionadas, elaboradas por cuerpos y funcionarios gubernamentales.⁴⁶⁰ Sin embargo, en las diversas áreas de ejecución de la administración pública se dan resultados de policy diferentes que en muchas ocasiones significan conflictos entre los diversos estratos de una sociedad.

Charles E. Lindblom cuestionó sobre el proceso de la toma de decisiones, el cual a su entender, se organiza como un conjunto de destrezas que cada administrador desarrolla empíricamente para arreglárselas en la solución de las cosas como mejor pueda. Lindblom trata de demostrar cómo la imagen del administrador científico, sistemático y racional tiene pocas bases, y cómo, por el contrario, quien toma las decisiones debe arreglárselas con su intuición, sus juicios y sus valores personales, fiándose en la experiencia pasada para extrapolar hacia el futuro las consecuencias de actos que hayan tenido lugar en otro momento y en otras circunstancias.⁴⁶¹

Después del profesor de la Universidad de Yale, una pléyade de autores trataron el tema de la toma de decisiones desde diversos ángulos. Sus incursiones ponen de manifiesto todo el proceso de elaboración, análisis, puesta en marcha y evaluación de las decisiones públicas. Se trata de un enfoque que eslabona la política con la administración, que busca la racionalidad en la toma de decisiones, que parte de las necesidades sociales, que considera los diversos intereses de los principales actores involucrados y que se alimenta de una información relevante, pertinente y suficiente, tanto para la elección de alternativas como para la evaluación de su implementación.

⁴⁵⁹ Dye, Thomas, *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1984, p. 1, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 255.

⁴⁶⁰ Dunn, William, *Public policy analysis: an introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1981, p. 47.

⁴⁶¹ Lindblom, Charles, E., "The science of muddling through", en *Public Administration Review*, Washington, vol. XIX, núm. 2, 1959, pp. 79-88.

Como podemos deducir, es la ciencia política la que sienta las bases para la comprensión de la política pública, ya que es en ese terreno donde se presenta la fragorosa batalla y el conflicto de intereses, que facilitan los insumos de control y poder. La política pública es en este sentido, el patrón de acción que resuelve demandas alternativas.

Omar Guerrero asevera que las ciencias de policy se interpretan en atención a enfoques y acentuaciones de investigación en aspectos de un solo fenómeno; ya sea que se trate del análisis o de su hechura, el científico o el estadista por necesidad optará por una interpretación y una acción limitada, cada vez más se consolida una ciencia de policy en singular, de lo que antes fueron las ciencias de policy en plural. Sin embargo, a pesar de su singularidad, su vigor se nutre de la concurrencia multidisciplinaria a la que acude.⁴⁶²

El uso común de la palabra policy se identifica con una guía de acción colectiva, con el ejercicio del poder o con la capacidad de producir cambios voluntarios; de aquí nuestro planteamiento de que las políticas públicas parten de las necesidades sociales. Un esquema como tal implica la consideración de varios elementos que han sido descritos claramente por Eugene Meehan: un actor con la capacidad de producir cambios; una forma de proyección de los resultados futuros dentro de los límites de la capacidad del actor; un conjunto de conceptos que identifican las dimensiones normativas y significativas de los resultados; un aparato de selección de alternativas; un programa de acción para el logro esperados; un sistema de monitoreo para ajustar el programa de acción a la luz de los resultados producidos; y, una teoría del conocimiento adecuada para demostrar que estos elementos pueden proporcionarse dentro de los límites de la capacidad humana ordinaria.⁴⁶³

Como podemos apreciar, la nueva noción de policy superó su connotación de consejo o recomendación, para definirse como parte de un proceso general y un diseño para modelar el futuro, al lado de la clarificación de metas, la definición

⁴⁶² Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del... op.cit.*, p. 256.

⁴⁶³ Meehan, Eugene, "Policy: constructing a definition", en *Policy Sciences*, Washington, núm. 18, 1985, pp. 291-311, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, p. 457.

de la situación del caso y la determinación de medios óptimos para realizar la acción. Las ciencias de policy nacieron con la finalidad de lograr mejores resultados de la actividad gubernamental en beneficio de la ciudadanía en general.

La policy se concibe entonces, como un nuevo modo de visualizar en términos instrumentales las ciencias sociales, cuando éstas concurren a reducir el margen de error de la acción del gobierno, pues es claro que en el proceso gubernamental es frecuente que el diseño de objetivos se de en condiciones poco exploradas. Al final de la década de los cuarenta, Robert Merton (1949) reconocía que tenían poco tiempo de utilizarse de manera positiva las ciencias sociales en la elaboración de policy y la acción administrativa; sin embargo, asentaba que no se había codificado lo suficiente ese conocimiento, por lo que no se conocía el estado de esa aplicación y sus posibilidades.⁴⁶⁴

Es claro que las ciencias sociales, como sustento de la investigación aplicada, han contribuido a una adecuada estimación de los factores relacionadas con el proceso de toma de decisiones del gobierno, pues las políticas públicas en esencia facilitan la anticipación de los hechos, aportan una predicción razonablemente confiable y contribuyen al proceso de decisión e implementación.

La orientación de las ciencias de policy se centró en dos aspectos del comportamiento gubernamental: el primero se refiere a la hechura de políticas (*policy-making*) que introdujo la metodología de investigación social y la psicología; el segundo se relaciona con la provisión del contenido concreto de la información e interpretaciones accesibles a los hacedores de políticas. El mérito de Lasswell fue haber trasladado las ciencias sociales hacia el foco de estudio de la policy para producir conocimiento acerca de los problemas públicos.⁴⁶⁵

No obstante lo anterior, el peso de las ciencias sociales colocó a las ciencias de policy en el centro de los asuntos políticos, por lo que ofreció a la ciudadanía una puerta en el gobierno para hacerse escuchar. Según Omar

⁴⁶⁴ Merton, Robert, *Sociology of sciences*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, p. 71, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, pp. 258-259.

⁴⁶⁵ *Íbid.*, p. 260.

Guerrero, Majone afirma que la materia prima de la policy es el lenguaje, ya que el argumento y su discusión es central en el proceso de su elaboración. “El corazón de la política y de la policy democráticas es un gobierno por discusión, en el que los poderes públicos, los partidos políticos, el electorado y la ciudadanía participan activamente en un proceso continuo de debate y de persuasión recíproca”. En todo caso, el tema central del análisis de políticas es cómo mejorar la calidad del discurso público.⁴⁶⁶

Como podemos apreciar, la argumentación es la clave por medio de la cual los ciudadanos y los hacedores de policy buscan alternativas para la solución de los problemas. Para la hechura de políticas públicas ahora se sugiere el uso de la dialéctica y de la retórica. Su empleo implica para la administración pública un vínculo entre la teoría y la práctica. De igual manera, para su desempeño la administración pública requiere más de conocimiento retórico que de conocimiento empírico y técnico; por esta razón se señala que los administradores públicos deben dominar cada vez más aspectos relacionados con las relaciones humanas, administración de personal, organización de equipos de trabajo, manejo del conflicto, planeación estratégica, liderazgo, elaboración de decisiones, redes de trabajo, entre otros, para los cuales las capacidades retóricas son fundamentales.⁴⁶⁷

En suma, las ciencias de policy se han transformado a pesar de su corta existencia; de ser un mero instrumento técnico de planeación y presupuestación, han pasado, a través del estudio de las ciencias sociales, a un campo donde la argumentación y persuasión es determinante en la formación de consensos que afectan la vida pública.

⁴⁶⁶ Majone, Giandomenico, *Evidence, argument and persuasion in the policy analysis*, New Haven, Yale University Press, 1989, pp. 1-5, citado por Omar Guerrero, *Íbid.*, 261.

⁴⁶⁷ Hood, Christopher y Jackson, Michael, “Key for locks in administrative argument”, en *Administration & Society*, Washington, vol. 25, núm. 4, 1994, pp.467-488, y Green, Richard y Zinke, Roberto, “The rhetorical way of knowing and public administration”, en *Administración & Society*, Washington, col. 25, núm. 3, 1993, pp. 322 y 326, citados por Omar Guerrero, *Íbid.* p. 262.

4.8 IMPLEMENTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Hasta aquí estamos de acuerdo en que el Estado es una entidad caracterizada por la unidad de voluntad y de acción que se vierte sobre la sociedad civil; su actuación forma parte de una variedad de fenómenos y relaciones sociales concretas, complejas y cambiantes, presentes en el tiempo y en el espacio de cada sociedad. También, que el crecimiento y la grandeza del Estado se deben en gran medida, a su actividad; que no es otra cosa que la administración pública. Esta actividad consiste en las funciones constituyentes, legislativas, jurisdiccionales y administrativas que entrañan la manifestación de la voluntad estatal mediante la emisión de actos jurídicos y la realización de operaciones materiales.

En este sentido la organización de la administración pública se configura por medio de la jerarquía o la tutela en instituciones orgánicas a las que corresponde el ejercicio de una de las diversas funciones del poder público, ya sea que del poder constituyente, del legislativo, del judicial o del ejecutivo. La diferencia entre estas funciones radica en la índole de su naturaleza; las tres primeras se agotan con la emisión de actos jurídicos, en tanto la última reclama la ejecución de esos mismos actos por medio de operaciones materiales.⁴⁶⁸

La administración pública es una consecuencia que deriva de la sociedad y procede de la sociabilidad; para Bonnin es claro que desde el momento en que hay pacto social hay administración, asimismo, que su crecimiento y grandeza se debe a su continuidad como actividad del Estado. La mejor forma de apreciar su desempeño lo vemos con el éxito o con el fracaso que resulta de la implementación de policy, en otras palabras, con lo que significa la continuación

⁴⁶⁸ Guerrero, Omar, *Del estado gerencial al estado cívico*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 66.

de la política por otros medios: aquí la importancia de no separar política y administración.

A decir de Omar Guerrero la administración pública contemporánea se enfrenta al desafío de mejorar su implementabilidad, o sea que evoca a la capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, por medio de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos. Para él la implementabilidad coincide con programas administrativos eficaces, gracias a los cuales es posible relacionar el logro del fin deseado con el deseo que se hace realidad por medio del fin. En síntesis la implementabilidad es un sustento y un proceso básico del gobierno mediante el que rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad.⁴⁶⁹

Se dice que un gobierno con alta dosis de implementabilidad es un régimen dotado de gobernabilidad; es decir, que se encuentra con capacidad de ofrecer justicia, seguridad interior, orden y sustento a la ciudadanía. En cambio, un gobierno con bajo o nulo nivel de implementabilidad puede llegar a abonar el virus de la ingobernabilidad; los gobiernos no desaparecen por motivo de una implementabilidad decreciente de su administración pública, aunque sí se extinguen por falta de la gobernabilidad perdida.

Nuestro autor de referencia indica que la historia actual se percibe gracias a un proceso de cambio, cuyo signo es la alteración de instituciones y de modos de vida, de valores y de prácticas económicas. Esta nueva forma de actuar estuvo precedida por etapas de desarrollo en las que el Estado desempeñó un papel fundamental al aplicar programas de bienestar social y ser al mismo tiempo protagonista económico en gran escala, operando empresas públicas e interviniendo con una amplia red de funciones administrativas de toda índole.⁴⁷⁰

Como consecuencia, el saldo del Estado benefactor mostró un notorio vacío de rendimiento gubernamental que se observó en el déficit fiscal, en el deterioro de la economía, en el incremento de la deuda pública, en la pérdida de la calidad

⁴⁶⁹ *Íbid.*, p. 81

⁴⁷⁰ *Íbid.*, p. 82

de vida de la población, en la falta de calidad en la prestación de los servicios públicos y en otras manifestaciones similares.

Ante esta crisis histórica, muchos países optaron por reformar al Estado, y en esa reforma plantearon dos posibles soluciones: a) continuar sobre la línea establecida por el Estado benefactor, reformándolo dentro de patrones de conversión en un Estado descentralizado y más próximo a la sociedad civil; o b) desarrollarlo bajo un mandato de concepciones neoliberales basadas en mecanismos de mercado y empresariales.

Esta última elección es la que ha prevalecido a partir de la última década del siglo pasado en casi todos los países del orbe, y se presenta en un entramado ideológico en el que se han mezclado el neoliberalismo, la opción pública, la privatización y el romanticismo antiburocrático vienés.

4.9 LA GOBERNANCIA COMO FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD POLÍTICA DEL ESTADO

Los sistemas político administrativos de las democracias modernas se basan en una mezcla compleja y a veces ambigua de normas y valores relacionados con el control político administrativo, códigos de conducta, procesos y un gobierno basado en reglas, responsabilidad democrática, ética del servicio público y participación de las minorías. Esta complejidad de sistemas y pluralidad de funciones actualmente ha sido puesta en tela de juicio por la nueva gerencia pública, la cual representa un modelo económico universal de gobierno y organización que centra su atención en la eficiencia.

Sin embargo, poco se ha estudiado en lo que respecta a la evaluación de los efectos de las reformas del nuevo manejo público sobre la meta de la

eficiencia, lo mismo que lo que se refiere a los efectos de otras metas como la de la gobernancia (*governance*).

Los elementos que buscan reconstruir la naturaleza de lo público, mediante la gobernancia son:

- a) Legalidad, presente como una condensación de los derechos ciudadanos ya que la discriminación o la arbitrariedad son conductas antisociales que no tienen cabida en la nueva sociedad.
- b) Transparencia en el manejo de los recursos públicos, un principio rector en tanto que la discrecionalidad y el patrimonialismo se convierten en prácticas desterradas.
- c) Se revalora el ámbito público, que es el que representa un derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas y en la evaluación del desempeño gubernamental.
- d) Los gobernantes adoptan el principio de la rendición de cuentas ya que sus decisiones, traducidas en programas públicos tienen un fuerte impacto social al perseguir el interés colectivo y el beneficio de la comunidad, de tal manera que el corporativismo y las prebendas clientelares ya no tienen cabida en este esquema.

Aunque pueden encontrarse diversas variantes sobre esta teoría, el trabajo de Niskanen es el más significativo⁴⁷¹: él los confronta utilizando uno de los recursos más importantes del Estado: las finanzas públicas. Con esta confrontación, Niskanen pretende demostrar que los burócratas tienen la capacidad de perseguir sus propios intereses o de tener su propia percepción acerca de lo que es el interés público en su relación con los representantes electos, quienes en el mejor de los casos poseen capacidades mínimas para dirigir a los burócratas.⁴⁷²

A este respecto Ostrom recuerda que la administración pública se desarrolló a partir de Woodrow Wilson, pretendiendo ser el cuerpo obediente de la ley y el orden desde el gobierno. El servidor público no es un servidor neutral y

⁴⁷¹ Niskanen, William A., *Bureaucracy and representative government*, Aldine-Aherton, Chicago, 1971.

⁴⁷² Aucoin, Peter, "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en *Lecturas de Gestión Pública*, s/d, pp.493-513

obediente de las órdenes de los políticos: rechaza actividades fuera de la ley que exploten el bienestar común o que el Estado utilice acciones coercitivas para afectar los derechos de las personas, con todo y que se apoye en la persuasión para llevar a cabo tales acciones.⁴⁷³

La idea de la elección pública surge como un puente entre la conducta de las personas que actúan en un mercado y la de aquellas que lo hacen en el proceso político; sin embargo, pretender que este último se comporte igual que el mercado económico es un grave error.

A partir de la revisión crítica de los conceptos de burocracia hechos desde el ángulo económico, Niskanen desarrolló el modelo de la burocracia maximizadora del presupuesto con el que se asegura que los dueños y empleados no se apropian de ninguna parte de la diferencia entre ingresos y costos como ingreso personal, y que alguna parte de los ingresos de la organización se derivan de otra fuente distinta a la venta del producto o servicio.

Adicionalmente Niskanen destaca que las burocracias se especializan en la prestación de servicios distribuidas en grandes cantidades, por lo que el costo de transferencia de membresía es diferente entre las organizaciones privadas y el gobierno; de igual manera los costos fijos de producción de los bienes o servicios hacen que la definición del resultado sea difícil de determinar. En conclusión, la burocracia cumple con los resultados y actividades esperadas a cambio de un presupuesto, aunque resulte complicado establecer parámetros de control sobre ella; sin embargo, la burocracia actuará racionalmente si busca maximizar su presupuesto en razón de salarios, reputación, poder, clientelismo y resultados, entre otros.⁴⁷⁴

Las propuestas de la teoría de la elección pública han penetrado en la política y han sido especialmente influyentes sobre todo en los tiempos en los que las restricciones presupuestales son una preocupación generalizada; por lo

⁴⁷³ Ostrom, Vicent, *The intellectual crisis in american public administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1972, p. 131.

⁴⁷⁴ Arellano Gault, David, "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Gestión y Política Pública*, primer semestre de 1995, vol. IV, núm. 1, pp. 123-124.

mismo, sus principios parecen ofrecer una explicación más adecuada a la crisis del gobierno representativo, ya que desde su punto de vista los administradores profesionales han asumido demasiado poder. Las prescripciones de este paradigma resultan atractivas porque, apoyándose en los principios de la nueva gerencia pública, constituyen una reformulación del principio básico del gobierno representativo; es decir, la gobernancia por medio de los representantes electos.

A este respecto debemos insistir que el ámbito de lo privado ocurre durante el intercambio libre y competitivo de los individuos para obtener utilidades; al contrario, el ámbito de lo público se refiere al bien común que resulta de la asociación política de los individuos: gracias a ello se hace política y se cumplen las políticas públicas que permiten accionar a los gobiernos y dan fundamento al Estado.

De aquí que la misión del Estado consista en desarrollar la sociedad asegurando el desenvolvimiento de la vida privada y social. Recordemos que el Estado progresa según la calidad de vida que es capaz de generar, al tiempo que responde a un conjunto de capacidades creadas, organizadas e institucionalizadas para que la propia sociedad pueda realizarse con sus potencialidades privadas y colectivas.

Gracias a la vida privada el Estado cuenta con las capacidades y talentos que le permiten su sobrevivencia; pero gracias a la vida pública el Estado fortalece su existencia, dado que los ciudadanos y las organizaciones constituyen la clave para su expresión democrática: la vida pública trasciende al Estado y da cabida a fuerzas, intereses y organizaciones que constituyen el motor de la democratización.⁴⁷⁵

Sin duda uno de los grandes aciertos de Bluntschli en su libro *Derecho Público Universal*, publicado en 1876, consiste en la distinción que hace entre administración pública y administración privada: para él, el concepto de administración tiene un significado más general que el de la vida pública, el de la

⁴⁷⁵ Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, IAPEM- UAEM, 1997, pp. 34-35.

administración del Estado; en otras palabras, la administración privada debe distinguirse de la administración pública.

Desde el punto de vista de Bluntschli, la administración pública se basa en el derecho y el deber públicos, en tanto la administración privada tiene su sustento en el derecho privado y está al arbitrio de los particulares. La administración pública ejerce la autoridad del Estado, actúa y restringe en cualquier lugar donde la necesidad y la seguridad lo reclaman; en contraste, la administración privada recobra su imperio donde únicamente se encuentran sus intereses.⁴⁷⁶

En suma, la gobernancia como modelo teórico conceptual tiene como propósito esencial fortalecer la capacidad política del Estado para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública. La gobernancia vuelve a poner en el centro del análisis al gobierno, en virtud de que éste sigue ocupando el lugar central e irremplazable de dirección y coordinación de la sociedad.

La capacidad de gobernar se muestra y acredita en las pautas que siguen los agentes gubernamentales y los instrumentos que emplean con los diversos actores y grupos sociales a fin de crear y consolidar la coordinación entre los participantes de la sociedad.

4.9.1 De la gobernabilidad a la gobernancia

La gobernabilidad es una categoría analítica central de la ciencia política, que muestra el cambio que ha habido entre los enfoques y tratamientos relativos al Estado. Bajo estas premisas podemos afirmar que la gobernabilidad es el resultado de un proceso de desplazamiento conceptual de la sustitución del Estado por el de gobierno, y posteriormente por el de sistema político.⁴⁷⁷

⁴⁷⁶ Bluntschli, M., *Derecho Público Universal*, Madrid, J. Góngora Impresor, s/d (1876); citado por Guerrero, Omar en *Teoría de la administración pública... op. cit.*, p. 209.

⁴⁷⁷ Alvarado Domínguez, Ofelia y Ramírez Zozaya, Miguel, *La crisis de la gobernabilidad en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A C, 1998, p.11.

El concepto de sistema político, cuyo principal promotor fue David Easton⁴⁷⁸ consideró en el fenómeno del Estado a todas las instituciones coercitivas, legal y legítimamente autorizadas. La cobertura del concepto hizo posible la convivencia de nuevas instituciones (como partidos políticos, grupos de presión, medios de comunicación, asociaciones, entre otras) con las ya tradicionales (como la familia, la escuela y la iglesia) ya que ambas influían sobre el Estado y la acción política.

El abandono del concepto de Estado por el de sistema político se asocia con la realidad política norteamericana, que a su vez ejerció una influencia notable en la ciencia política moderna. Si consideramos que en ese país la tradición por el estudio del Estado ha sido débil, es fácil comprender por qué en la parte teórica ha perdido fuerza como objeto de análisis.

Mientras esto sucedía, el estudio del sistema político ha estado acompañado por la importancia creciente de la elaboración de las políticas públicas (*policy-making*) dentro del gobierno, como parte del redescubrimiento de los intereses de la ciencia política.⁴⁷⁹

La referencia primigenia de la gobernabilidad la encontramos en un diagnóstico elaborado por la Comisión Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias, compuesta por Crozier, Hungtinton y Wataniki en la década de los setenta, donde se afirmaba que las principales instituciones políticas del capitalismo avanzado habían llegado a una situación ingobernable caracterizada por una decepción ciudadana hacia el Estado y su burocracia.⁴⁸⁰

Según la Comisión, los gobiernos tendrían que reforzar siete áreas fundamentales:

- planificación eficaz para el desarrollo económico y social;
- fortalecimiento de las instituciones de liderazgo político, incluyendo a la propia administración pública;

⁴⁷⁸ Easton, David, *The political system*, New York, Knopf, 1953.

⁴⁷⁹ Vid. Majone, Giandomenico, "Analizing the public sector: shortcomings of policy science and political analysis", en Franz-Xaver Kaufmann (comp.), *The public sector. Challege of coordination and learning*, Estados Unidos, De Gruyter Publisher, p. 39

⁴⁸⁰ "La gobernabilidad de la democracia", en Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias al comité ejecutivo de la Comisión Trilateral, Cuadernos Semestrales, núms. 2-3. p. 384.

- revigorización de los partidos políticos;
- restauración del balance entre el gobierno y los medios de comunicación;
- revaloración de costos y funciones de la educación superior;
- mayor intervención activa en el área de trabajo; y,
- creación de nuevas instituciones para la democracia.⁴⁸¹

Contrarios a este informe, los marxistas consideraban que la ingobernabilidad, entendida como la insatisfacción de las expectativas y demandas ciudadanas, no se encontraba en la patología burocrática de las instituciones políticas sino en la naturaleza contradictoria de la sociedad capitalista. Dicho de otra manera, esto significaba que el Estado se enfrentaba a un creciente número de demandas a las que no podía atender debido a las crisis fiscales que padecía. En este sentido se destacaba el conjunto de tensiones e incompatibilidades que ocurrían entre la democracia de masas y la economía de mercado.⁴⁸²

Los estudios sobre la gobernabilidad empezaron a destacar más en su aspecto político, dado que los cambios políticos del mundo entero estuvieron en el orden del día durante la década de los ochenta, cuando los regímenes socialistas de Europa oriental cambiaron de manera drástica.

Algunos autores otorgan especial importancia en sus definiciones a las capacidades de la gobernabilidad; por ejemplo, Tomassini se refiere a la gobernabilidad como la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil y la interacción que ocurre entre ambos para alcanzar el desarrollo económico.⁴⁸³

Arbos y Giner también se refieren al concepto de capacidades:

⁴⁸¹ *Ibid.*, 387-395.

⁴⁸² Offe, Claus, "Las contradicciones de la democracia capitalista", en *Cuadernos Políticos*, núm. 34, octubre-diciembre de 1982, p. 9.

⁴⁸³ Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, serie de monografías núm. 9.

para que se dé la gobernabilidad es necesario tener legitimidad y eficacia. Por esto, la gobernabilidad es la capacidad de un gobierno para ejercer a la vez las funciones anteriores. Es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de un espacio y de un modo considerado como legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.⁴⁸⁴

Como contrapartida, el término ingobernabilidad se ha identificado con la incapacidad de los estados para hacerle frente a sus responsabilidades más recientes, principalmente las de bienestar social; lo mismo que al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía, como la ampliación del sufragio y la exigencia de democratización. Por esta razón, la ingobernabilidad está concebida más de forma particular y coyuntural, que como una disfunción de un sistema en el que las partes se desajustan.

Para Omar Guerrero son tres las versiones disfuncionales de la ingobernabilidad: la primera se refiere a una sobrecarga de exigencias sociales que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta y merman la capacidad del servicio público; la segunda se observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales que hace disfuncional al sistema; y la tercera se concibe como producto de la crisis de la gestión del gobierno y la falta de apoyo político de los ciudadanos.

Según este investigador, hay un problema de enlace entre isumos (crisis de legitimidad) y productos (crisis de racionalidad) del sistema político; la primera consiste en su incapacidad para estimular un grado adecuado de lealtad al gobierno, y la segunda se manifiesta en la incapacidad de la administración pública para instrumentar el control de la economía.⁴⁸⁵

La deuda externa, el déficit fiscal, la sobrerregulación, la burocratización y la caída de los índices de bienestar son males que ocurren en todo el planeta y

⁴⁸⁴ Arbos, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1990, p. 10.

⁴⁸⁵ Guerrero Omar, *Del estado gerencial... Op. cit.*, p. 64.

afectan por igual la gobernabilidad democrática; por lo mismo, el Estado y su administración pública son instituciones comprometidas con los imperativos de la gobernabilidad, lo que significa que sus capacidades de gestión pública deben incrementarse.

Yehezkel Dror asienta que la decreciente capacidad gubernamental puede explicarse por cierto número de variables cambiantes e interrelacionadas;

- las demandas públicas crecientes que exigen mejor desempeño gubernamental;
- la expectativa pública por gozar de más y mejores actividades del gobierno, sin predisposición a incrementar los recursos gubernamentales;
- la complejidad creciente de algunas actividades, como la calidad de vida, la energía, el ambiente, la ciencia y la tecnología;
- nuevos desarrollos ideológicos que imponen a los gobiernos mayores restricciones, como el acceso a la información, la democracia participativa, más recursos para la atención a los derechos individuales y la autonomía subestatal;
- cambios en la naturaleza de los problemas atendidos y en los entornos en los que éstos operan, caracterizados por una creciente incertidumbre y complejidad.

En suma, los gobiernos experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa.⁴⁸⁶

Para superar esta obsolescencia gubernamental, el mismo Dror propone actualizar a los gobiernos con la ayuda de las mejores ideas, prácticas, experiencia y propuestas existentes; estructurar en el seno de los gobiernos una cierta capacidad de aprendizaje, a fin de evitar en el futuro una nueva obsolescencia; y acelerar la investigación, el desarrollo y la ingeniería para inventar, diseñar y explorar nuevos conocimientos e ideas sobre cómo mejorar la marcha de los gobiernos.

⁴⁸⁶ Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, FCE, México, 1990, p. 104.

Sobre estas tres fases, es necesario orientar las reformas hacia los componentes críticos del gobierno y cambiarlos radicalmente. En la estrategia del radicalismo selectivo se plantea el cambio de un número limitado de componentes del gobierno con efectos críticos sobre sus propias funciones globales.⁴⁸⁷

Sin duda la gobernabilidad es importante porque se trata de una tarea necesaria para la existencia y la estabilidad de los sistemas políticos, no obstante, esta tarea es cada vez más difícil debido a que las sociedades son más complejas, más plurales, más democráticas y más participativas. Ante una sociedad cada vez más demandante, los gobiernos se enfrentan al problema de armonizar los principios sobre los que cualquier sociedad que se aprecie de llamarse democrática se asienta: la legitimidad, la eficacia y la estabilidad.

Como el Estado intenta ser eficaz con el cumplimiento cabal de las exigencias de la sociedad, a diferencia de antaño, éstas no se reducen a la simple demanda de bienes y servicios públicos sino que también se han vuelto no materiales; es decir, ligadas a reclamos de justicia en el orden de los derechos humanos, de derechos sexuales, de la defensa de grupos étnicos, de seguridad pública, de combate a la drogadicción y de protección a la flora y a la fauna, entre otros.

La problemática de la gobernabilidad, según Aguilar Villanueva, suele plantearse bajo el supuesto de que el agente principal o único de regulación o conducción de la sociedad es el Estado, más concretamente el gobierno. Este supuesto se relaciona con nuestra práctica estatista y cultura política, a su vez relacionada con la baja capacidad de la sociedad para resolver sus problemas de convivencia.

Bajo este planteamiento la gobernabilidad consiste en preguntarse acerca de la creación y el desarrollo de las capacidades de gobernar que tiene el gobierno, relegando a la sociedad como una realidad a ser gobernada por

⁴⁸⁷ *Íbid.*, pp. 105-106.

considerarla atrasada, incompetente, dividida, incapaz de autoregulación, autodesarrollo y autogobierno.⁴⁸⁸

Esta concepción dominante se debe en gran medida a que el problema de la ingobernabilidad está más relacionado con el gobierno y no con la sociedad, ya que ésta supuestamente era ingobernable o sin capacidad de autogobierno; en cambio el riesgo de la ingobernabilidad concernía a las capacidades perdidas o que el gobierno podía perder para sostenerse como el agente rector y regulador de la sociedad.

El colapso de los sistemas económicos y políticos puso en evidencia estos planteamientos y dio la pauta para que se descubriera la fortaleza de la sociedad y la existencia de numerosos procesos e instrumentos de autogobierno y autonomía en el seno de la sociedad, procesos e instrumentos que los mismos gobiernos habían desconocido o inhibido; incluso tuvo que reconocerse con mayor claridad que la capacidad efectiva de gobernar que tiene el gobierno, para conducir y regular a su sociedad se sustenta en su capacidad para acoplar sus planes y decisiones con otros poderes públicos y con los sectores privado y social.⁴⁸⁹

En consecuencia, se descubre que el conjunto de la sociedad tiene más capacidades directivas y regulatorias que las que posee el gobierno solo, por lo mismo, que la gobernabilidad ya no depende únicamente de la acción unilateral de éste, sino de las formas de sinergia que el mismo gobierno establece con la sociedad para definir de manera asociada su sentido de dirección y de acción conjunta. Con esta idea emergente del autogobierno de la sociedad se hace énfasis en la democracia representativa, en la participación ciudadana, en la capacidad y autonomía de la sociedad civil, en la productividad e innovación de los mercados y en la responsabilidad de las personas y las familias.

En suma, mientras que en la gobernabilidad su foco de atención consistía en la averiguación y construcción de las capacidades que debe poseer un

⁴⁸⁸ Aguilar Villanueva, Luis F., "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en Enlace, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 51, enero-marzo 2001, p. 18.

⁴⁸⁹ *Íbid.*, p.19

gobierno para gobernar a su sociedad, en la gobernancia el foco se desplaza complementariamente hacia fuera de él para centrarse en averiguar y construir los dispositivos idóneos de relación que tiene con su sociedad y que son los que se materializan y acreditan las capacidades requeridas de gobierno.⁴⁹⁰

Como podemos apreciar en lo asentado por Aguilar Villanueva, el tránsito de la gobernabilidad a la gobernancia contrasta con la concepción tradicional de gobernar e introduce nuevos enfoques y espacios teóricos, ya que la gobernancia no se reduce a sustituir el énfasis en los procesos electorales por el énfasis en el ejercicio de gobierno ni tampoco deja atrás la discusión acerca de cuáles son las condiciones político-administrativas que otorgarían al gobierno una mayor capacidad para gobernar con éxito.

En realidad lo novedoso de este enfoque consiste en que se abandona la noción del gobierno como único agente de gobernación de la sociedad, para darle mayor importancia al estudio de un proceso de múltiples agentes en los que el gobierno es el actor principal de la coordinación y regulación social; pero incluye a actores que poseen recursos y poderes para lograr su autorregulación en sus relaciones de intercambio y convivencia.

Es cierto que gobernabilidad y gobernancia reflejan preocupaciones de investigación distintas, pero no puede negarse que al mismo tiempo se perciben como interdependientes cuando la atención es el estudio de los problemas en cuanto a la consolidación de los regímenes democráticos que los países menos desarrollados enfrentan; dicho de otra manera, el tiempo que tardan en lograr la eficacia en términos políticos, de mercado, de cohesión social y como garantes de las libertades individuales.

Gobernabilidad y gobernancia son conceptos diferentes aunque vinculados en su raíz etimológica ya que su uso y aplicación se refieren a fenómenos sociopolíticos distintos. Esta aclaración es necesaria dado el hecho de que en no pocas ocasiones el término *governance* ha sido traducido como buen gobierno, gobernación, gobernancia, gobernanza, gobernalidad e incluso como

⁴⁹⁰ *Íbid.*, p.20.

governabilidad, fundiendo en este último caso el concepto *governance* con el de *governability*.

4.9.2 Concepto de gobernancia

En un principio el término *governance* se usó en el sentido de dirección (*steering*), equiparando gobernar con la acción de gobierno; recientemente ha adquirido nuevos significados, en particular al de formas no jerárquicas de coordinación entre actores, lo que ha permitido incorporar de forma sistemática la contribución de redes, asociaciones y clanes, al gobierno de un orden social.

Esta palabra de origen inglés, (*governance*) estuvo por mucho tiempo equiparada con *governing* (elemento procedimental de gobernar), representando a su vez la perspectiva complementaria de aquella palabra institucional de los estudios dedicados al gobierno. De la misma manera, *governance* se utiliza como sinónimo de *politische steuerung* (dirección política). En este sentido, el Servicio de Traducción de la Comisión Europea, luego de abundantes discusiones optó por traducirla al español como *gobernanza*.

Nosotros preferimos denominarla gobernancia, en atención de haber sido introducida por Carlos Fuentes en un discurso ante el Senado de la República el 16 de noviembre de 1999.

Para el Banco Mundial la gobernancia consiste en la forma que tienen el régimen político y las instituciones políticas, el proceso de ejercicio de la autoridad y de administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, y la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones.⁴⁹¹

Por su parte, la *Commission on Global Governance* de la OCDE define a la gobernancia como:

la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen o manejan sus asuntos

⁴⁹¹ World Bank, *Governance and development*, Washington, 1992.

comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que la gente y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad.⁴⁹²

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNDU) proporciona un concepto más explícito que, al igual que la OCDE, rebasa las instituciones de gobierno y la administración pública a la vez que lo incorpora al sector privado y a la sociedad civil:

[Gobernancia] es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa. Consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias[...] aunque la gobernación abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el Estado, tres son las áreas importantes de gobernación para lograr el desarrollo sustentable, a saber: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.⁴⁹³

Desde la perspectiva de Naciones Unidas, el sistema de gobernancia se integra por la gobernancia económica, referida a las decisiones e iniciativas relacionadas con el crecimiento, la distribución y el bienestar; la gobernancia política, que incluye las decisiones de autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas como partes de las instituciones del Estado; y la gobernancia administrativa, que se refiere a las decisiones y acciones relacionadas con la implementación de las políticas para el cumplimiento de las funciones públicas.

⁴⁹² Citado por Aguilar, Luis F. *Op. cit.*, p. 21.

⁴⁹³ Naciones Unidas, *Reconceptualising governance*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 1997, p. 9.

Como se observa, en todas estas definiciones se desprende que la gobernancia de una sociedad está constituida por el conjunto de instituciones formales e informales que enmarcan las acciones de gobierno, las de los actores sociales y privados no gubernamentales y las relaciones entre ellos; por las actitudes, las habilidades y las destrezas de los gobernantes y de los actores privados y sociales para dirigir a sus organizaciones; y por la calidad y eficacia de la gestión gubernamental en el desarrollo de las políticas públicas, en cuyos resultados se materializan las interacciones entre gobierno y organizaciones privadas y sociales no gubernamentales.

4.9.3 La gobernancia política o democrática

La gobernancia como alternativa al control jerárquico ha sido estudiada como parte de la formación de las políticas al nivel nacionales y subnacionales, lo mismo que en el ámbito de las relaciones internacionales; no obstante, Renate Mayntz indica que el término gobernancia ha sido utilizado en los últimos tiempos bajo dos acepciones adicionales, distintas a las anteriores de guía o conducción política.

En primer término gobernancia quiere decir un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales dentro de redes de decisión mixtas entre lo público y lo privado; sin embargo, el nuevo significado atribuido al concepto de gobernancia indica una modalidad distinta a la coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social. Esta segunda acepción parece derivarse de la economía de los costos de transacción y, en particular, del análisis del mercado y

de la jerarquía como forma alternativa de la organización económica hasta extenderse a otras formas de orden social.⁴⁹⁴

El modelo de la teoría de la gobernancia política o democrática surgió después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los gobiernos aspiraban a dirigir el desarrollo económico y social de sus países hacia objetivos precisos. De esta etapa de planificación y ante la decadencia del entusiasmo por influir en los procesos de dirección y conducción del cambio, emergieron los estudios empíricos sobre el desarrollo de las políticas; tales como definición de la agenda, selección de los instrumentos, rol de la ley y contexto organizativo, por mencionar sólo algunos. A manera de tercera etapa surgió el análisis de la implementación de las políticas.⁴⁹⁵

Como podemos observar, el primer modelo de la teoría de la gobernancia política estuvo íntimamente ligado a los temas del desarrollo e implementación de políticas públicas, analizado desde una perspectiva de arriba (*top-down*); es decir, desde el punto de vista del legislador.

Fueron los propios estudios relacionados con la implementación los que reclamaron la mirada sobre los fracasos de las políticas y demostraron que no habían sido consecuencia de errores cognitivos de la planificación o ineficiencias de las oficinas públicas responsables de aplicarlas, sino de la resistencia de los destinatarios de las políticas y de su capacidad para cambiar los objetivos programados.

Mayntz señala que este reconocimiento condujo a una primera extensión del paradigma inicial: antes se concentraba sobre el sujeto de la dirección política (el gobierno y su capacidad o incapacidad para guiar los procesos socioeconómicos); ahora incluye también la estructura, las actitudes y los comportamientos del objeto del control político. Este paso se manifestó reubicando

⁴⁹⁴ Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de *governance* ", en *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de la Gobernabilidad, noviembre de 2000, núm. 7, p. 1.

⁴⁹⁵ *Ídem.*, p. 3

la atención en la capacidad de dirigir (*steuerungsfähigkeit*) y la posibilidad de ser dirigidos (*steuerbarkeit*); en otras palabras, a la gobernabilidad.⁴⁹⁶

En otro momento se reconoció que la gobernabilidad variaba entre distintas áreas o sectores de la población, por lo que se necesitaba una aproximación en términos de políticas, distintas a las empleadas en áreas dominadas por organizaciones grandes. De esta forma, la perspectiva del *top-down* (formulación e implementación de las políticas) se extendió hasta procesos *bottom-up*, donde se mostraba una conformación parcial y selectiva de los destinatarios a los objetivos perseguidos, y a menudo condicionados por la estructura de un sector de regulación dado.

La desilusión de que existiera un centro de control político eficaz, como había sido el Estado, indujo a los especialistas a poner su atención en otras formas alternativas de gobernanza social. Esta búsqueda se concentró en dos nuevas y distintas directrices en las cuales los principios del mercado y la auto-organización horizontal fueron siendo analizadas como formas alternativas al control político jerárquico.

En la década de los ochenta los principios del mercado fueron la opción más frecuente y eficaz para la regulación de políticas, al mismo tiempo que se convirtieron en la columna vertebral de la ideología política del neoliberalismo y del *thatcherismo*: promotores fundamentales de la desregulación y privatización como medios para impulsar el crecimiento e incrementar la eficiencia económica. Entonces, el análisis se centró en las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y producción de políticas.

En el centro de esta nueva línea de discusión encontramos dos modelos básicos de negociación: acuerdos neocorporativos (o dicho de manera más general, *policy networks* mixtos entre lo público y lo privado) y los sistemas de autorregulación social en el que el Estado no participa directamente. Otra forma de autorregulación social son los llamados *gobiernos de los intereses privados*

⁴⁹⁶ *Ídem.*, p.4

(Streeck y Schmitter, 1985), modalidad en la que los intereses que se contraponen no están representados por organizaciones independientes sino integrados a regímenes regulatorios que subordinan la actividad de los agentes privados a una disciplina autoimpuesta.⁴⁹⁷

En la mitad de los años ochenta el debate teórico estaba dominado por palabras como descentralización, cooperación o red, lo que reflejaba un espíritu alineado contra toda manifestación de autoridad jerárquica (padres, maestros o el propio Estado); no obstante, pronto se entendió que la capacidad que tienen las redes públicas/privadas y de la autorregulación social para solucionar los problemas podía estar limitada, debido a que surgen en sectores de políticas en los que el poder está disperso entre diversos actores y en donde se necesita la cooperación de ellos para alcanzar una mayor efectividad, sin descargar los costos de quienes no están involucrados.

Otra línea de estudio emergió del análisis de la concepción original del *top-down* de la gobernanza, que señala que la negociación entre actores políticos y sociales, así como la delegación de funciones reguladoras a instituciones de gobierno local o sectorial apunta a una pérdida de la capacidad para conducir del Estado. La investigación empírica en ciencia política ha aclarado que no se trata de una pérdida de control estatal sino de un cambio en su forma; en tanto que la autorregulación social no sólo ejerce una función de legitimidad, sino que a menudo apoya la emergencia de varias formas de autogobierno.

Sobre este aspecto Mayntz y Scharpf aseguran que el Estado mantiene el derecho de ratificación legal; es decir, puede imponer decisiones autoritarias cuando los actores sociales no hayan llegado a una conclusión, además de intervenir con una acción ejecutiva en el caso de que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación. En suma, el control jerárquico y la

⁴⁹⁷ Streeck, Wolfgang and Philippe Schmitter (comps.), *Private interest government. Beyond market and state*, Sage, London, 1985. Ejemplos del primer caso, donde el Estado no participa directamente, lo encontramos en el sistema institucionalizado de contratación salarial entre capital y trabajo, o en el autogobierno del sistema sanitario público alemán en el que las organizaciones de médicos y de hospitales públicos contratan los honorarios con los representantes de los seguros médicos; los del segundo caso, son los que tienen una disciplina autoimpuesta como la agencia alemana para la estandarización técnica (DIN).

autorregulación social no son mutuamente excluyentes; más bien se trata de principios ordenadores diferentes que a menudo resultan más provechosos que cualquier otra forma pura de gobernancia.⁴⁹⁸

4.6.4 La gobernancia administrativa

La administración pública es un componente de la gobernación ya que constituye una actividad de coordinación, de regulación y de conducción social; su contribución es relevante a la gobernación de la sociedad por sus resultados y consecuencias. Además de la provisión de bienes, servicios y oportunidades a personas y sectores sociales, la administración pública ha representado un mecanismo o instrumento idóneo para realizar las políticas gubernamentales.

Con todo y que la nueva gerencia pública ha cuestionado y superado esta auto referencia gubernamentalista, incorporando diversas formas de participación ciudadana representativa como condición de operación para que contribuya al orden y cooperación social –lo mismo que esquemas gerenciales alternativos de funcionamiento-, en sociedades plurales, diferenciadas y abiertas, cuyos actores disponen de amplia información y conocimiento sobre las condiciones de su vida privada y asociada, la administración pública no puede desarrollar sus propósitos si antes no considera la deliberación de los ciudadanos en las políticas, su aceptación y, en muchos casos, su involucramiento para su implantación.

Bajo este punto de vista público de la administración, las políticas públicas y los programas de gobierno deben incorporar total o parcialmente la participación ciudadana, que no se remite sólo a la necesidad de que los ciudadanos deben ser informados y consultados sobre las decisiones o resultados del gobierno, sino que se extiende a la posibilidad institucional de asociarse con el gobierno a fin de solucionar determinados problemas o de ser autorizados y subsidiados (*empowerment*) por el gobierno, para ser atendidos por ellos mismos.

⁴⁹⁸ Mayntz, Renate y Fritz W. Scharpf (comps.) *Gesellschaftliche selbstregelung und politische steuerung*, Main, Campus, Frankfurt, 1995; citado por Mayntz, R., *op. cit.*, p. 5.

A este respecto Aguilar Villanueva señala que:

Esta interlocución permanente entre gobierno y sociedad a lo largo del proceso de la política pública y de su implementación administrativa, junto con formas asociadas y compartidas de abordaje de los problemas, construye, materializa y asegura formas de coordinación y acoplamiento entre el gobierno y grupos significativos de la sociedad y entre éstos mismos; por ejemplo, voluntarios haciéndose cargo de las necesidades de sus consocios u organizaciones ciudadanas desarrollando capacidad cívica o productiva entre sus conciudadanos.⁴⁹⁹

Por otra parte, los movimientos que se orientan a restablecer la capacidad administrativa mediante la incorporación de formas organizacionales y métodos neogerenciales -que se relacionan con la dirección estratégica y la administración de calidad- constituyen un factor de gobernancia, ya que se trata de una actividad que promueve y coordina la cooperación social.

Al considerar el entorno del gobierno, la dirección estratégica resalta que los ciudadanos son, con sus múltiples comportamientos, los actores principales del entorno político-administrativo y los que determinan la orientación y velocidad de sus tendencias; mientras las capacidades de los ciudadanos representan oportunidades para la gobernancia, sus incapacidades significan amenazas y riesgos para la gobernancia social. Esta visión del gobierno y de su administración pública en busca del equilibrio dentro de la organización administrativa y en el entorno de la dinámica social, obliga a impulsar formas variadas de relacionamiento y coordinación del gobierno con la sociedad para lograr acuerdos y complementación de recursos y capacidades del sector público con los del sector privado y del denominado tercer sector.

Por otro lado, la administración de calidad es un verdadero sesgo a la tradicional organización burocrática, ya que induce nuevas formas de gobernancia por medio de la coordinación, complementariedad, corresponsabilidad y compromiso de objetivos, instrumentos y normas. Esta gestión de calidad busca

⁴⁹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F., "Los perfiles de la gobernación..." *op.cit.*, p.25

satisfacer los requerimientos y expectativas del cliente/usuario, así como vincular y acoplar al ciudadano y al servidor público con la intención de armar la cadena de valor y la organización por procesos, grupos multifuncionales y esquemas descentralizados.

Esta articulación entre ciudadano y funcionario (usuario y proveedor) actualmente se efectúa mediante múltiples formas de comunicación e información entre los gobiernos con la finalidad de conocer las expectativas y percepciones del servicio (encuestas, entrevistas, grupos de opiniones y quejas, entre otras) relacionadas con los sistemas actuales de tecnología de la información (base del llamado *e-government*) y culminados con el establecimiento de estándares de servicio que los ciudadanos esperan de los prestadores gubernamentales. De esta manera en muchos países pertenecientes a la OCDE han surgido las llamadas Cartas de ciudadanos o Cartas de servicios públicos⁵⁰⁰ en las que se les dan a conocer a los ciudadanos los requisitos y obligaciones que deben cumplirse para tener acceso a los servicios, así como los estándares que deben cumplir los servidores públicos al prestarlos.

En suma, la gestión estratégica, la de calidad, la del conocimiento, y de eficiencia económica o desempeño son elementos que configuran una nueva gestión pública cuyos métodos y técnicas de alta dirección y administración deben ser implementados por la administración pública.

De esta manera, la administración pública viene a ser un componente básico para la gobernancia ya que obtiene un rango teórico mayor al que las corrientes de la nueva gerencia pública le habían dado, en virtud de que en el fondo se le intenta relacionar nuevamente con la ciencia política, subordinando sin despreciar a la teoría económica con todo su bagaje neoinstitucionalista y decisional de elección pública, costos de transacción, asimetrías de información y relación incierta de agente-principal, entre otras.

⁵⁰⁰ OCDE. *Un gobierno alerta: Iniciativas de servicios de calidad en la administración*. 1996.

4.9.5 Los nuevos desafíos de la gobernancia

La crisis del Estado benefactor y la globalización económica generan alianzas y regionalismos entre los países, haciendo evidentes algunas de las deficiencias de la teoría de la gobernancia. Estas deficiencias individuales tienen que ver, según Mayntz, con:

1. La focalización sólo en el Estado nacional (aún cuando se han hecho comparaciones internacionales);
2. el interés selectivo por la política interna, aspecto estrechamente ligado al anterior;
3. la atención exclusiva dada a los resultados (outputs) e impactos (outcomes) de la hechura de políticas y a la efectividad de las políticas, en detrimento del *input* y de la relación entre ambas fases del proceso.⁵⁰¹

Hasta aquí la teoría de la gobernancia política se ocupaba de sistemas políticos que tenían una identidad concreta, un límite claro y una apariencia definida basada en derechos y deberes específicos. Este enfoque ha resultado insuficiente para afrontar los problemas que surgen del Estado regional en general y, en particular, de la nueva conformación de la integración europea.

A decir de Benjamín Arditi, estamos entrando en una nueva fase de la política caracterizada por la diseminación de espacios y formatos del intercambio político. Las arenas electorales del Estado nacional (el *locus* clásico de la concepción liberal de la política) ahora coexisten con otros modos de intercambio político ajenas a la representación territorial en estricto sentido.

Al respecto son varios los indicadores de esta diseminación: la expansión de la política más allá de las fronteras del Estado nacional, y el desarrollo de iniciativas populares y esquemas neocorporativos que establecen canales de negociación política al margen de los partidos políticos, dudando que el Estado sea el lugar y objeto de la acción política; un tercer indicador es la politización de

⁵⁰¹ Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de...", *op. cit.*, p. 5

temas de clase, género o medio ambiente con la multiplicación de iniciativas y movimientos sociales.⁵⁰²

Esta diseminación de la política va configurando un escenario sistémico y polifónico en el que se agrupan voces, espacios y prácticas que forman lo que el autor denomina archipiélago de circuitos y en el que en sus contornos se delinean los siguientes circuitos:

a) Un circuito supranacional de la política que podría surgir del desbordamiento de intercambios más allá de las fronteras nacionales. La integración de la Unión Europea (UE) por ejemplo, plantea modificaciones al concepto clásico de ciudadanía ligándolo a la idea de nación, ya que con la firma del tratado de Maastricht los ciudadanos de un país de la UE residentes en cualquier otro lugar miembro de la Unión, podrán ser electores y candidatos en elecciones municipales de la nación en que se encuentren; además de que podrán votar y ser candidatos en elecciones para el parlamento europeo.

Como se aprecia, se abre un campo político multidimensional con una serie de escenarios simultáneos en el ejercicio de la ciudadanía, tanto en el ámbito local, regional y nacional como en el político europeo. Por otra parte, las regiones de los países miembros de la UE podrían presionar a los ámbitos supranacionales para que sus propios gobiernos adopten determinadas políticas públicas; sobre todo si el comité de las regiones deja de ser un cuerpo consultivo y asume facultades resolutivas como quieren las autonomías de España (Cataluña, Galicia y el País Vasco).

b) Un segundo circuito puede surgir mediante la formalización de los intercambios políticos entre movimientos sociales. Su reconocimiento apunta al desarrollo de redes, foros o nexos sistémicos entre sus organizaciones. A este respecto Claus Offe indica algo parecido al referirse a los esquemas corporativos

⁵⁰² Arditi, Benjamín, "La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política", en *Nueva Sociedad*, núm. 150, julio-agosto 1997, p.11.

como parte de un circuito secundario de la política.⁵⁰³ Por su parte, Schmitter prefiere hablar de una ciudadanía secundaria o de un segundo nivel de la política.⁵⁰⁴

Aunque ambos casos se refieren a un suplemento de la ciudadanía primaria de la representación territorial, Schmitter propone institucionalizar este circuito como parte de su reforma política otorgando incluso financiamiento público a los actores que operan en él. Según este investigador el pensamiento democrático tradicional considera a los ciudadanos como los únicos actores relevantes, mientras que en la sociedad moderna los grupos de interés juegan un papel cada vez más prominente.

Los grupos de interés plantean formas de deliberación, negociación e identificación simbólica al margen de la representación electoral, por lo que debe regularse su funcionamiento. La propuesta del autor consiste en asignar un estatuto semipúblico a los grupos de interés, financiarlos mediante contribuciones obligatorias y dejar que los propios ciudadanos y no el Estado se encarguen de asignar los fondos a las distintas asociaciones. Este financiamiento estaría limitado a organizaciones que cumplieran ciertos requisitos, como la elección democrática de sus dirigentes, la transparencia en el manejo de sus finanzas o dedicarse a actividades sin fines de lucro.⁵⁰⁵

De lo expresado es fácil identificar tres grupos de voces, de ámbitos y de relaciones que podríamos describir como circuitos políticos. Cada uno de ellos se asocia con un tipo de ciudadanía: la primaria, de la representación territorial; la secundaria, de las asociaciones; y la supranacional, que surge como posibilidad en ámbitos transestatales como es la Unión Europea.

⁵⁰³ Offe, Claus, "The attribution of public status to interest groups", en *Disorganized capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1985.

⁵⁰⁴ Schmitter, Phillippe, "Algunas reflexiones posteriores acerca de la democracia corporativa", en *Teoría del neocorporativismo*, Universidad de Guadalajara, México, 1992, pp. 399-447.

⁵⁰⁵ La viabilidad de esta propuesta parece ser una realidad: hace algunos años, en España, el gobierno incluyó una sección conocida como el 0,5 en el formulario de declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas. El contribuyente puede elegir si el 0.5% de sus impuestos se destinará a la iglesia católica o al Ministerio de Asuntos Sociales, que a su vez los canaliza a proyectos de organizaciones no gubernamentales (ONG) y de otras agrupaciones sin fines de lucro. Aunque el contribuyente sólo puede optar entre estos dos beneficiarios, el 0,5 demuestra la viabilidad operativa de la propuesta de Schmitter.

Efectivamente, la formación de la Unión Europea ha creado una nueva estructura de gobernanza de carácter transnacional; aunque no se trata sólo de un régimen, un marco contractual o una arena de negociación, y claro que tampoco es un Estado federal: más bien se puede describir como un sistema complejo y articulado sobre niveles múltiples, cuya dinámica no entra en el cuadro conceptual elaborado para el análisis de la gobernanza en los estados nacionales.

En conclusión, la gobernanza no se limita sólo a la competencia electoral, sino que su foco de atención se dirige a la forma como deben ampliarse los espacios de participación ciudadana para lograr consensos en la implementación de las políticas públicas. Corresponde asimismo a la administración pública ser el instrumento que, con la ayuda de nuevos enfoques gerenciales, desarrolle sus propias capacidades de implementabilidad.

CONCLUSIONES

1. El Estado y el mercado coexisten como mecanismos de asignación y distribución de los recursos de que dispone la sociedad. Cuando se asignan, los recursos pueden destinarse a diferentes usos, generalmente competitivos; sin embargo, cuando se distribuyen por lo regular suele ser una práctica desigual, tanto entre individuos como en grupos sociales.

La asignación de los recursos en el mercado, son el resultado de múltiples elecciones individuales; pero cuando es el Estado el que asigna y distribuye, éste no sólo participa con recursos públicos, sino también con los de propiedad privada. Por eso se dice que Estado y mercado conviven en una interrelación complementaria, aunque con resultados diferentes, en beneficio del bienestar social.

2. Por otro lado, el Estado moderno se integra mediante una amplia red de instituciones y organizaciones con funciones amplias y variadas, que en muchos casos incluso se extienden más allá de las fronteras nacionales al grado de fusionar los intereses nacionales mediante el Estado región. Ahora bien, como es muy sabido, el desarrollo económico no sólo se basa en las transacciones que ocurren en los mercados y en el sector privado, sino también en los bienes y servicios de la infraestructura y el bienestar social que el Estado proporciona; es decir, el mercado no es el único mecanismo de asignación de recursos en una economía.
3. Las diversas corrientes del pensamiento de la economía neoclásica plantean una nula o mínima participación del Estado en los procesos del mercado; por lo mismo, en una economía competitiva las fuerzas del

mercado conducen a una posición de equilibrio paretiano a partir de donde es imposible hacer cualquier cambio sin que el bienestar de un individuo o grupo de ellos empeore. Uno de los argumentos más sólidos en contra de la intervención estatal es que, lo mismo la coordinación económica entre individuos y mercados que la asignación eficiente de recursos, se alcanzan de manera natural y automática sin que necesariamente prive un mercado adulterado, regulado o intervenido.

4. La economía de mercado o *cataláctica* es un mecanismo que coordina a los individuos y a las empresas mediante un sistema de información de precios, de bienes y de servicios; sistema que no es sino un orden espontáneo, autogenerado y autorregulado que permite el libre intercambio de información de precios futuros y funciona como un mecanismo homeostático cuyo equilibrio está dado por la ley de la oferta y la demanda.

Sin embargo, también es necesario reconocer que aún en la microeconomía la información es incompleta, de tal forma que la competencia que se da en los mercados no es perfecta; si así lo fuera, le permitiría al economista demostrar que los mercados perfectamente competitivos alcanzan una mayor eficiencia en la asignación de recursos limitados de la sociedad, cosa que no es así pues el modelo que los economistas neoclásicos nos presentan no refleja la realidad de la economía moderna: mezcla significativa de imperfecciones monopolistas junto con la presencia de externalidades.

5. El modelo de mercado cataláctico que la escuela austriaca nos presenta, permite explicarnos los elementos o mecanismos que aparecen durante su funcionamiento:
 - una concepción individualista en la que el propio sujeto actúa en función de sus elecciones y cuyas apreciaciones le dan valor marginal a los bienes,
 - la soberanía del consumidor que dirige la producción y determina los precios de todos los factores,
 - cálculo económico del capital y de la renta,

- competencia de los vendedores que rivalizan los unos con los otros para procurar los precios más atractivos,
 - dispersión de la información hacia todos los actores, los cuales están acostumbrados a que generalmente sea incompleta,
 - empresario-coordinador que arriesga su capital y busca sus beneficios,
 - mecanismo homeostático que regula la oferta y la demanda.
6. Tanto los mecanismos espontáneos como los automatismos cibernéticos de que dispone la catalaxia no sólo hacen innecesaria la administración sino también la gerencia, ya que, a diferencia del mercado, todo es claro y deliberado, de tal forma que sus resultados derivan de lo que se haya previsto, controlado y dirigido en la organización. Aun, estando fuera del mercado, la gerencia cataláctica emerge como una necesidad de él pues su propósito es lograr la utilización de todos los recursos en beneficio de la competitividad y el crecimiento que ocurre en el mercado.
7. De acuerdo al modelo de economía de mercado, los instrumentos de la gerencia cataláctica son el cálculo monetario, la contabilidad de costos y las estadísticas de ventas y operaciones. Gracias a estas herramientas las empresas pueden conocer los resultados y la productividad de sus departamentos y gerentes, así como su contribución al resultado final de la empresa.
- La diferencia entre la empresa privada y el gobierno estriba precisamente en que en la primera se acostumbra el cálculo económico, no así en el segundo; no obstante, vale la pena aclarar que la gerencia cataláctica surgió en ella después de que ya se había desburocratizado, pues como cualquier organización, en la privada también es factible que se presente el fenómeno de la burocratización.
8. La naturaleza cataláctica de la empresa privada obedece a su condición mercantil, debido a que surge de la economía de mercado; empero, su carácter de nexos y externalidad le permite orientarse a éste. La gerencia está determinada por esa condición mercantil, pero siendo ella una organización, no opera ni existe dentro del mercado sino en el seno de la empresa.

Cuando se parte del ángulo del mercado y se penetra dentro de la empresa, el mercado y su sistema de precios se desvanecen para dar paso a los aspectos que componen toda organización, y que se integran por actos humanos conscientes y deliberados.

9. Al concluir que la estructura y el funcionamiento de la nueva gerencia pública reproduce los valores y principios de la gerencia cataláctica, confirmamos la hipótesis de esta investigación. No olvidemos que la anatomía de la nueva gerencia pública refleja en sus entrañas una renovada esencia empresarial que pudimos analizar en la gerencia cataláctica, con el objeto de que el gobierno remplace su agotada naturaleza burocrática.
10. La nueva gerencia pública surge de los planteamientos de la escuela neoclásica y de la escuela de la opción pública, formulados por los economistas neoliberales más connotados como: Mises, Hayek, Friedman y Buchanan, entre otros, quienes propusieron la construcción de una sociedad mercantil integrada por productores y consumidores cuyo intercambio estaría basado en las elecciones individuales. Asimismo, estos autores eliminaron las diferencias que existen entre el sector público y los negocios privados, concibiendo al Estado como un ente homogéneo en términos organizativos, más que un sistema diferenciado que está integrado por organizaciones con tareas, valores y relaciones que producen más complejidad y menos capacidad de manejo. Su propósito es construir una especie de interfase entre el Estado y la sociedad por medio del mercado, no originada dentro de las entrañas organizativas del gobierno.
11. Los conceptos fundacionales del nuevo manejo público son la orientación al cliente, la privatización, el mercado y la competencia, lo mismo que su imagen tautológica: la gerencia cataláctica. Asimismo, no olvidemos que el aparato de sistematización de la reforma gerencial del sector público se basa en conceptos como enfoque empresarial-gerencial, gerencia por objetivos y resultados, y agenciación; y que el móvil que inspiró a todo este movimiento es la reducción de costos.

12. De lo hasta aquí expresado se deduce que en el punto anterior se originan las propuestas de la nueva gerencia pública con la finalidad de establecer mercados intragubernamentales, orientar al gobierno hacia el consumidor, introducir el espíritu empresarial y lograr la competencia en la provisión de los bienes y servicios públicos. Sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado; su fruto más palpable es el renacimiento de la dicotomía política-administración, basada en la antinomia *policy-management*.
13. Vale la pena aclarar que esta visión privada de lo público tomó distancia de la idea primigenia del management como un elemento definitorio de la administración pública, también que el neomanejo público emergió de una tradición diferente a la planteada por el movimiento del manejo científico (cuyos principales exponentes fueron Taylor y Fayol); y que tampoco se identificó con las ideas de los tratadistas más reconocidos de los negocios privados como Veblen, Cantillon o Drucker: se trata más bien de una trasdisciplina que no tiene antecedentes en la ciencia de la administración, sino en la teoría económica.
14. En suma, la presencia del nuevo manejo público en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a simples trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio que se conocen como economía de mercado o catalaxia; de la misma manera tampoco ofrece soluciones para la implementación de la *policy*, lo que significa la continuación de la política por otros medios.
15. Los intentos para lograr un gobierno empresarial, vacío de política, no han dado los resultados que la moda esperaba. Y es que la administración pública desarrolla su propio modelo, ya que la *policy* es cualitativamente diferente a las medidas que se implementan en los negocios privados, donde el manejo es ágil porque trata con diferencias aisladas, dándoles autonomía en su operación y control contable mediante un manejo financiero impuesto desde la cima; en cambio el gobierno es más complejo y grande, opera con departamentos y agencias regulatorias que tienen funciones redistribuidas, atiende a ciudadanos, a grupos de presión y a organizaciones no

- gubernamentales; al tiempo que trata con macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones.
16. Contrario a la economía neoclásica, la corriente institucionalista rechaza la universalidad de las leyes económicas, consideradas como parte de las circunstancias institucionales o históricas. Visto así, la economía es un proceso dinámico dentro de un ambiente incierto, con conocimiento imperfecto y un futuro no determinado. El Estado y sus fundamentos legales y políticos inextricablemente se enlazan con la operación de los mercados, por lo que no deben quedar excluidos del análisis; de esta manera, las estructuras del mercado no se conciben como normales o naturales, por lo que no pueden ser analizados a través de sus propias fuerzas.
 17. Siguiendo un estricto individualismo metodológico, esta concepción le permite al neoinstitucionalismo introducir una psicología experimental con la intención de sustituir el utilitarismo y el propio proceso de optimización, lo que hace del individuo un agente menos racional y soberano que el supuesto de la teoría neoclásica. Es bajo esta corriente como se analizan las relaciones que tienen las normas, los hábitos, las conductas, las organizaciones y los mercados en el desarrollo de la economía dentro de un determinado sistema social y político.
 18. Este enfoque trasdisciplinario de las ciencias sociales que nos ofrece el neoinstitucionalismo nos permite afirmar que si hay una salida a las crisis estructurales que se dan en las sociedades, gracias a una revalorización de la política como factor que aglutina y facilita la acción social organizada; esta visión permite vincular motivaciones, comportamientos y orientaciones individuales con macroestructuras sociales y políticas.
 19. La misión del Estado se vincula con aquellos aspectos que le permiten a la sociedad conservarse y desarrollarse: es una organización con capacidades potenciadas que hacen que la vida pública sea estable y fructífera. Por esta razón, el Estado se adapta constantemente a los procesos de poder, al desarrollo de la sociedad, a los cambios en la economía, y a su relación con las organizaciones políticas ciudadanas y

con otros estados vecinos. Por ello, a través de la gobernancia tenemos la posibilidad de fortalecer las capacidades políticas y administrativas dentro de redes de decisión mixta entre lo público y lo privado; como una forma de control político horizontal.

20. El movimiento de la nueva gerencia pública aparece con la etiqueta que busca la racionalidad o eficiencia de la administración pública, aunque subyace la hegemonía ideológica de dominación de los países industrializados sobre los países menos desarrollados.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Accountability.- Rendición de cuentas o la responsabilidad que tienen los servidores públicos ante los representantes políticos, y a través de ellos ante la ciudadanía en su conjunto, por la formulación e implementación de las políticas públicas.

Benchmarking.- Determinar la mejor práctica o experiencia de una organización para ser copiada e implementada en otra de características similares. Sugiere oportunidades para un camino preciso que mide y analiza su efectividad como un proceso de mejora continua. Se trata de una estrategia de cómo alcanzar la eficiencia y la eficacia en cualquier organización.

Entrepreneurship.-Es el centro al que convergen los factores de la producción, de donde el empresario es el personaje creativo y productivo, de modo que el capital y el trabajo dependen de su actividad. Entonces, implica la habilidad que tiene un individuo para encauzar recursos destinados a obtener nuevas oportunidades en los negocios, enfrentando tanto el beneficio como la pérdida.

Empowerment.- Autorizarse a uno mismo o permitir a los demás a desarrollar sus potencialidades y capacidades individuales. Se dice que en las organizaciones los jefes o supervisores deben dar facilidades a sus subordinados para que desarrollen su creatividad.

Governance.- Capacidad de recuperar el elemento político de la administración pública, mediante la construcción de opciones colectivas. En la literatura se le conoce como: a) una modalidad de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas

primarias de formación del orden social; y, b) un nuevo estilo de gobierno distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y sus actores no estatales, al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado.

Proviene de *governing* que significa el elemento procedimental de gobernar. También se utiliza como sinónimo de *politische steuerung* que significa dirección política. El Servicio de Traducción de la Comisión Europea decidió traducirla al español como gobernanza; aunque Carlos Fuentes en un discurso ante el Senado de la República, el 16 de noviembre de 1999, la introdujo como gobernanza.

Implementation.-Significa llevar a cabo, culminar, completar... Es la acción que se ejerce sobre un objeto considerado falto o defectuoso con el fin de dotarlo de los elementos necesarios para que llegue a su culminación o perfección. En este sentido, lo que se implementa es la política pública.

La implementación es el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, partiendo de las capacidades productivas de las condiciones iniciales, tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto o preferido. En suma, la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. Es la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas.

Marketing.- Es la capacidad de diseñar, distribuir, promocionar, fijar precios y lograr clientes satisfechos con los productos o servicios que proporciona una empresa.

Policy.- Es un subcampo de la ciencia política o una especialidad autónoma de las ciencias sociales que se identifica con una guía de acción colectiva, con el ejercicio del poder o con la capacidad de producir cambios voluntarios; por lo tanto, la *policy* es un concepto que abarca la actividad total del sistema político, porque entraña la

conciliación de intereses encontrados de muchas personas y grupos en el interés público.

En contraste con algunas definiciones centradas en la noción del cauce, se presenta un concepto diferente que se basa en el flujo de las acciones gubernamentales, alimentada por el planteamiento de problemas y búsqueda de objetivos. Con este enfoque, la política pública se aprecia integrada por propósitos, programas, decisiones y efectos, es decir, por flujos de acciones gubernamentales.

Habrá que distinguir entre política pública y decisión, ya que la primera constituye un proceso efectivo de acción que se realiza por metas siendo lo que el gobierno efectivamente hace, en tanto que la segunda es una elección entre alternativas en competencia. Cabe insistir que la política pública actúa apoyada en el derecho y la autoridad, es decir en la coerción que se presenta en el ámbito estatal. Se trata de una acción producto del esfuerzo generado a través de pautas preestablecidas para resolver disputas políticas o proveer de incentivos de racionalidad que aseguren metas socialmente convenidas.

Responsiveness.-Sensibilidad o capacidad de respuesta a las demandas presentadas a la administración pública por parte de los ciudadanos, los cuales son considerados como clientes.

También se refiere a la calidad de la interacción entre la administración pública y sus clientes. El término engloba el grado de satisfacción que es posible darle a las necesidades de un cliente dentro de una política dada, lo mismo que al carácter comprensible y accesible de la administración, al grado de apertura de ésta en la participación de sus clientes y a la existencia de vías de recurso.

Outsourcing.- Subcontratar o contratar por fuera de la organización una serie de servicios o bienes que son suministrados por empresas especializadas que compiten en el mercado.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Aguilar Villanueva, Luis F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio*, México, Porrúa, 1992.
- _____, *La hechura de las políticas*. México, Porrúa, México, 1992.
- Alvarado Domínguez, Ofelia y Ramírez Zozaya, Miguel, *La crisis de la gobernabilidad en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A C, 1998.
- Anderson, Perry, *El Estado absolutista*, México, Siglo XXI, 1979.
- Arbos, Xavier y Giner, Salvador, *La gobernabilidad ciudadana y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1990.
- Ayala Espino, José Luis, *Límites del mercado. Límites del Estado*, México, INAP, 1992.
- _____, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000 (1996).
- Banco Mundial, *El Estado en un mundo en transformación*, Washington, D.C., Oxford University Press, 1997.
- _____, *Governance and development*, Washington, 1992.
- Barzelay, Michael, *Breaking through bureaucracy: A new vision for maning in government*, Los Angeles, University of California, 1992.
- _____, *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A C/ Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Beer, Stafford, *Cibernética y administración*, Barcelona, CECSA, 1970 (1959).
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1989.
- _____, *Thomas Hobbes*, México, FCE, 1995.
- Boulding Kennet E., *Análisis económico*, Madrid, Ediciones de la Biblioteca de la Ciencia Económica, 1987.
- Bozeman, Barry, (comp.) *La gestión pública. Su situación actual*, México, FCE, (1993) 1998.

- Brech, E.F.L., *Management. Su naturaleza y significado*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1967).
- Buchanan, James A., *Ensayos sobre la economía política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- _____ and Tullock, Gordon, *The calculus of consent*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.
- _____ y Tullock, Gordon, *El cálculo del consenso, Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, México, Editorial Planeta Mexicana, 1993 (1962).
- Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*, México, FCE, 1950 (1755).
- Case, Karl E. y Ray C. Fair, *Principios de macroeconomía*, México, Prentice, 1997.
- Chacholiades, Miltiades, *Economía internacional*, México, Ediciones Galaxia, 1990.
- Coase, Ronald H., *The firm, the market and the law*, Chicago, The University Chicago Press, 1988 (1937).
- _____, *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial, 1991 (1937).
- Commons, J. R., *Institutional economics, its place in political economy*, Madison, University of Wisconsin Press, Macmillan, 1934.
- _____, *Legal Foundations of capitalism*, New York, Macmillan, 1924.
- De la Cueva, Mario, *La idea del Estado*, México, FCE, 1994 (1975).
- Deutsch, Karl. *Los nervios del gobierno*. New York, The Free Press, 1966 (1963).
- Dieter, Helm (comp.), *The economist border of the state*, London, Oxford University Press, 1989.
- Downs, Anthony, *Inside bureaucracy*, Little Brown and Co., Boston, 1967.
- Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, FCE, México, 1990.
- Drucker, Peter, *Escritos fundamentales: el management*, tomo 2, Argentina, Editorial Sudamericana, 2002.
- _____, *La gran ruptura*, México, Roble, 1970.
- _____, *The practice of management*, U.S.A., Harper and Row Publishers, 1954.
- Duhalt Krauss, Miguel, *La administración pública y el desarrollo en México*, México, Asociación Nacional de Administradores Públicos, A C, 1970.
- Dunn, William, *Public policy analysis: an introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1981.
- Duverger, Maurice, *Introducción a la política*, Barcelona, Editorial Ariel, 1964.
- Easton, David, *The political system*, New York, Knopf, 1953.
- Elster, Jon, *Ulises y las sirenas*, México, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Fichte, Johan Gottlieb, (trad. Jaime Franco Barrio), *El Estado comercial cerrado*, Madrid, Tecnos, 1991.

- Finley, M. I., *La economía de la antigüedad*, México, FCE, 1996 (1989).
- Friedman, Milton, *Capitalism and freedom*, Chicago, The University of Chicago Press, 1962.
- _____, *Capitalismo y libertad*. Madrid, Ediciones RIALP, 1966.
- _____, et Rose, *Le tyrannie du Statu-Quo*, (trad. Lattés), París, PUF, 1984.
- _____, y Rose, *Libertad de elegir*, Barcelona, Ediciones Grijalbo, 1980.
- Galbraith, John Kenneth, *Historia de la economía*, México, Ariel, 1989.
- Gelinier, Octave, *El secreto de las estructuras competitivas*, (tr. German Florez Antón), Madrid, TEA, 1965.
- Giddens, Anthony, *La tercera vía*, México, Taurus, 2000.
- _____, *La constitución de la sociedad*, Buenos Aires, Armorrortu, 1996.
- Goodnow, Frank J. *Politics and administration*, New York, Russell and Russell, 1900.
- Gómez Granillo Moisés, *Teoría económica*, México, Argrin Editorial, 1997.
- Gore, Al, *Un gobierno más efectivo y menos costoso*, México, Edamex, 1993.
- Goubert, Pierre, *El antiguo régimen*, México, Siglo XXI, 1979 (1973).
- Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000.
- _____, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, UNAM, 1982.
- _____, *Teoría administrativa del Estado*, México, Oxford, 2000.
- _____, *Gerencia pública en la globalización*, México, (manuscrito), 2001.
- _____, *Del estado gerencial al estado cívico*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- _____, *Introducción a la administración pública*, México, Harla, 1985.
- _____, *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en administración pública*, México, (manuscrito), 2002.
- _____, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés Editores, 1992.
- Guillén Romo, Héctor, *La contrarrevolución neoliberal en México*, México, Ediciones Era, 1997.
- Hayek, Friedrich A., *Democracia, justicia y socialismo*, México, Editorial Diana, 1979.
- _____, *Droit, legislation et liberté*, T. II, París, PUF, 1986.
- _____, *The road to serfdom*, Londres y Chicago, Routledge, 1944.
- _____, *La desnacionalización del dinero*, Barcelona, Ediciones Folio, 1983.
- _____, *The constitution of liberty*, Londres, Routledge, 1960.
- Helm, Dieter. (comp.), *The economist border of the state*, London, Oxford University Press, 1989.

- Hicks, G. R. y Hart, A. G., *Estructura de la economía. Introducción al estudio del ingreso nacional*, México, FCE, 1980.
- Holmes, S., *Passions and constraint. On the theory of liberal democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.
- Hood, Christopher, *Explaining economic policy reversals*, Buckingham, Open University Press, 1994.
- Huntington, Samuel P., *El orden político en las sociedades en cambio*, México, Editorial Paidós Mexicana, 1992 (1968).
- Jaguaribe, Helio, *Hacia la sociedad no represiva*, México, FCE, 1980 (1978).
- Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, (Trad. Enrique Figueroa Alfonso), México, Pedagógica Latinoamericana, 1997.
- Jhonson, Harry, *Further essays in monetary economics*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1973.
- Keynes, John Maynard, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México, FCE, 1943 (1936).
- Kuhn Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1962.
- Lange, Oskar, *Cibernética y economía*, Varsovia, Editorial Científica del Estado, 1965.
- Laufer, Romain et Alain Burlaud, *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988 (1980).
- Lehamann, Paul Jacques, *Le monétarisme*, París, Eska, 1986.
- Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (comps.), *La administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Luhmann, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de la teoría*, Barcelona, Paidós, 1990.
- Maquiavelo, Nicolas, *El Príncipe*, México, Dante Quincenal, 1990 (1513).
- March, James y Olsen, Johan, *Redescubrimiento de las instituciones*, México, FCE, 1997.
- Marshall, Alfred, *Principios de economía*, Barcelona, El Consultor Gráfico, 1931.
- Mayo, Elton, *The social problems of an industrial civilization*, Boston, Mass., Harvard Business School, 1945.
- Marx, Carlos y Engels, Federico, *Obras completas*, Moscú, Ediciones de Lenguas Extranjeras, (1884).
- Merton, Robert, *Sociology of sciences*, Chicago, University of Chicago Press, 1970.
- Merquior, José Guilherme, *Liberalismo viejo y nuevo*, México, FCE, 1997 (1991).
- Mises, Ludwig von, *Bureaucracy*, New Haven, University of Yale, 1944.
- _____, *Burocracia*, Madrid, Unión Editorial, 1974 (1944).

- _____, *El contexto histórico de la escuela austriaca de economía. Escuela austriaca de economía: historia, metodología y actualidad*, Monterrey, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1989.
- _____, *La acción humana*, Valencia, Biblioteca de Estudios Económicos, 1960 (1949).
- _____, *Liberalismo*, Barcelona, Planeta Agostini, 1994 (1927).
- _____, *Omnipotencia gubernamental*, (trad. Pedro Elgoibar), México, Hermes, 1970.
- _____, *Sobre liberalismo y capitalismo*, Barcelona, Unión Editorial, 1996.
- Montes, Pedro, *El desorden neoliberal*, Madrid, Trotta, 1995.
- Mueller, Dennis C., *Elección pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1979.
- Mundell, Robert y Swoboda, Alexander K., *Monetary problems of the international economy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1969.
- Naciones Unidas, *Reconceptualising governance*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 1997.
- Nikitin, P., *Economía política*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- North, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993 (1990).
- _____, *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad, 1984.
- Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad, 1990.
- Ohmae, Kenichi, *El fin del Estado nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1997.
- Olson, Mancur, *The logic of collective action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.
- _____, *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y la teoría de grupos*, México, Editorial Limusa, (1965) 1992.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *The administration as service the public as client*, Paris, 1987.
- _____, *La administración como servicio: El público, como cliente*. 1987.
- _____, *Un gobierno alerta: Iniciativas de servicios de calidad en la administración*, México, OCDE-DDF, 1997.
- _____, *La transformación de la gestión pública: las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997 (1995).
- _____, *Fostering Entrepreneurship*, Paris, 1998.
- Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Plume Reading Ma., 1992.
- Ostrom, Vicent, *The intellectual crisis in american public administration*, University of Alabama Press, Alabama, 1972.

- Pressman, Jeffrey and Aarón Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984 (1973).
- Peters, Thomas and Waterman, Robert, *In search of excellence*, New York, Warner Books, 1982.
- Polanyi, Karl, *La gran transformación*, México, Ediciones Casa Juan Pablos, 2000.
- Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- Rosecrance, Richard, *La expansión del Estado comercial*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editorial Porrúa, 1982.
- Sacristán, M. (ed.), *Antonio Gramsci: antología*, México, Siglo XXI, 1970.
- Samuelson, Paul A., *Curso de economía moderna*, Madrid, Aguilar, 1965.
- _____ y William D. Nordhaus, *Economía*, México, McGraw-Hill, 1989 (1985).
- Sachs-Larrain, *Macroeconomía en la economía global*, México, Prentice, 1994.
- Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, México, IAPEM- Plaza y Valdéz, 2001.
- Say, Jean Baptiste, *Tratado de economía política*, México, FCE, 2001 (1841).
- Sée, Henry, *Orígenes del capitalismo moderno*, México, FCE, 1994.
- Segal, Luis, *Principios de economía política* (Trad. Luis Ferrel), México, Ediciones del Centro de Estudios para Obreros, 1937.
- Self, Peter, *Government by the market?. The politics of public choice*, London, The Macmillan Press, 1993.
- Sheldon, Oliver, *La filosofía del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1923).
- Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, España, Aguilar/Orbis, 1983.
- Simon, Hebert, *Models of man: social and rational*, New York, Wiley, 1957.
- _____, *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Aguilar, Madrid, 1970.
- Smith, Adam, *La causa y origen de la riqueza de las naciones*, Madrid, Aguilar, 1961 (1776).
- Stigler, George, *The theory of price*, New York, MacMillan Publishing Co., 1987.
- _____ y Boulding, K. E., *Ensayos sobre la teoría de los precios*, Madrid, Aguilar, 1963.
- Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, Barcelona, Antoni Bosh Editor, 1988.
- Streeck, Wolfgang and Philippe Schmitter (comps.), *Private interest government. Beyond market and state*, Sage, London, 1985.
- Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio de las Administraciones públicas, 1992.
- Taylor, Frederick W., *Management científico*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1986 (1911).

Tomassini, Luciano, *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 1993.

Tullock, Gordon, *The politics of bureaucracy*, Public Affairs Press, Washington, 1965.

Urwick, L. y E.F.L. Brech, *La historia del management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1970 (1944).

Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, Toluca, IAPEM- UAEM, 1997.

Veblen, Thorstein, *Teoría de la empresa de negocios*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1965 (1904).

_____, *The writings of T. Veblen*, Clifton, Augustus M. Kellay, 1975.

Villarreal, René, *La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*, México, Ediciones Océano, 1983.

_____, y de Villarreal Rocío, *México competitivo 2020. Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo*, México, Océano, 2002.

_____, y Villarreal, Tania, *IFA: La empresa competitiva sustentable en la era del capital intelectual*, Mc Graw Hill, 2003.

Waldo, Dwight, *Administración pública*, Trillas, México, 1978.

Weber, Max, *El político y el científico*, (Trad. José Chávez Martínez), México, Ediciones Coyoacán, 2000 (1922).

White, Leonard, *Introduction to the study of public administration*, New York, MacMillan, 1939 (1926).

_____, *Introducción al estudio de la administración pública*, México, Compañía General de Ediciones, (1948) 1964.

Williamson, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, FCE, 1989.

Wonnacott Paul y Wonnacott Ronald, *Economía*, México, Mc.Graw Hill, 1990.

Revistas

Aguilar Villanueva, Luis F., "Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI", en *Enlace*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, núm. 51, enero-marzo 2001.

Arditi, Benjamín, "La mutación de la política. Un mapa del escenario post-liberal de la política", en *Nueva Sociedad*, núm. 150, julio-agosto 1997.

Arellano Gault, David, "Gestión pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.

- Aucoin, Peter, "Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos", en *Lecturas de Gestión Pública*, (s/d).
- Brugué, Quim. "La dimensión democrática de la nueva gestión pública", en *Gestión Pública y Democracia*, núm. 5-6, Barcelona, enero-agosto 1996.
- Cabrero, Enrique y David Arellano, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II núm. 1, 1993.
- Comisión Trilateral, "La gobernabilidad de la democracia", en Informe del Grupo Trilateral sobre la gobernabilidad de las democracias al comité ejecutivo de la Comisión Trilateral, Cuadernos Semestrales.
- Dulbecco, Philippe y Dutraive. Veronique, "The meaning of market: comparing Austrian and Institutional economics", en Garruste, P. Y Ionnodes, S. (comps.), *Evolution and path dependence in economic ideas*. (s.d.)
- Dunleavy, Patrick y Hood, Christopher, "De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 3, mayo-agosto de 1995.
- "Editorial Introduction", en *Public Administration*, Reino Unido, vol. 69, núm. 1, 1991.
- Espinosa, Rolando. "Introducción", en *Ludwig von Mises: infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983.
- Fayol, Henri, "La industrialización del Estado," en *Administración industrial y general*, Buenos Aires, El Ateneo, 1956.
- Frederickson H., George, "Comparing the reinventing government movement with the new public administration", en *Public Administration Review*, University of Kansas, vol. 56, núm. 3, mayo/junio 1996.
- _____, "The seven principles of total quality polities", en *Public Administration Times*, University of Kansas, vol. 17.
- Gaus, Jhon M., "Trends in the theory of public administration", en *Public Administration Review*, núm. 10, 1950.
- Gulick, Luther. "Notes on the theory of organization", en Luther Gulick y Lyndall Urwick, *Papers of science of administration*, New York, Augustus M. Publishers, 1973 (1937).
- Guerrero, Omar, "*Management* público, un concepto elusivo. Cuatro variaciones sobre el mismo tema", en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 100, abril de 1999.
- _____, "El *management* público, una torre de Babel", en *Convergencia*, México, septiembre-diciembre de 1998, año 5, núm. 17.
- _____, notas sobre la mesa redonda *¿Es la gerencia pública nueva o vieja?*, celebrada para conmemorar el 50 aniversario de la Fundación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, mayo del 2001.
- Gunnarsson, Chister, "What is new and what is institutional in the new institutional economics?", en *Scandinavian Economic History Review*, otoño, 1990.
- Hayek, F. A., "The use of knowledge in society", en *American Economic Review*, EUA, vol. 35, septiembre de 1945 (1937).

- Henry, Nicholas L., "La raíz y las ramas: peripecias de la administración pública hacia el futuro", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (comps.), *La administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Hindy Lauer Schachter, "Reinventing government or reinventing ourselves: two models for improving government performance", en *New Jersey Institute of Technology*, noviembre-diciembre, 1995, vol. 55.
- Kamensky, Jhon M., "Role of the reinventing government movement in Federal Mangement Reform", en *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 3, mayo/junio 1996.
- Kettl, Donald, F. "En busca de claves de la gestión pública: diferentes modos de cortar una cebolla", en Barry Bozeman (comp.) *La gestión pública. Su situación actual*, México, FCE, (1993) 1998.
- Lindblom, Charles, E., "The science of muddling through", en *Public Administration Review*, Washington, vol. XIX, núm. 2, 1959.
- Lynn, Laurence E., "Reforma administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. v, núm. 2, México, segundo semestre de 1996.
- Majone, Giandomenico, "Analizing the public sector: shortcomings of policy science and political analysis", en Franz-Xaver Kaufmann (comp.), *The public sector. Challege of coordination and learning*, Estados Unidos, De Gruyter Publisher.
- _____, and Aarón Wildawsky, "Implementation as evolution", en Pressman, Jeffrey and Aarón Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984 (1973).
- Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de *governance* ", en *Instituciones y Desarrollo*, Instituto Internacional de la Gobernabilidad, noviembre de 2000, núm. 7.
- Melkers, Julia and Willoughby, Catherine, "The state of the states: performance based budgeting requirements in 47 out of 50", en *Public Administration Review*, enero-febrero, 1998, núm. 1, vol. 58.
- Mintzberg, Henry, "Managing government, governing management", en *Harvard Business Review*, Estados Unidos, may-jun, 1996.
- Offe, Claus, "Las contradicciones de la democracia capitalista", en *Cuadernos Políticos*, núm. 34, octubre-diciembre de 1982.
- _____, "The attribution of public status to interest groups", en *Disorganized capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1985.
- Overman, S.E. y K.J. Boyd, "Best practice research and posburocratic reform", en *Journal of Public Administration Research and Theroy*, vol. 4, núm 1, 1994;
- Rivas Leone, José Antonio, "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", en *Reflexión Política*, Colombia, Año 5, No. 9, junio de 2003.
- Rivera Lugo, Fidel Roberto, "Hacia una nueva cultura en la calidad de los servicios públicos", en *Prospectiva*, año 6, núm. 18, México, abril/junio 2001.
- Rivera Ríos, Miguel Angel, "El paradigma de la industrialización tardía y el aprendizaje tecnológico: repercusiones para México", en *Comercio Exterior*, México agosto de 1998.

- Rothbard, Murray N., "Ludwig von Mises: su esencia," en *Ludwig von Mises: infatigable luchador contra la economía ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983.
- Rutherford, Malcom, "Institutionalism as scientific economics", (mimeog.), Canadá, Universidad de Victoria, 2002.
- Wilson, Woodrow, "The study of administration", en *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, 1887.
- Winch, Donald, "La aparición de la economía como ciencia, 1750-1870", en Cipolla, Carlo M. (ed.) *La revolución industrial*, España, Ariel, 1979.
- Santana Rabell, Leonardo, "Public administration studies in the United States today: a synthesis and overview", en *International Review of Administrative Sciences*, Bruselas, vol. 57, 1991.
- _____, y Negrón Portillo, Mario, "Reinventing government: nueva retórica, viejos problemas" en *Revista de Administración Pública*, Puerto Rico, 1994.
- Sánchez González, José Juan, "Reinventando el gobierno en México", en *Prospectiva*, México, 2000.
- Schmitter, Phillippe, "Algunas reflexiones posteriores acerca de la democracia corporativa", en *Teoría del neocorporativismo*, Universidad de Guadalajara, México, 1992.
- Simon, Herbert A., "Rational decision making in business organizations", en *The American economic review*, U.S.A., vol. 69, núm. 4, september 1979.
- _____, "De la racionalidad sustantiva a la procesal", en Hahn, Frank y Hollins, Martín, *Filosofía y teoría económica*, México, FCE, 1986.
- _____, "Decisión-making an administrative organization", en Robert Merton (comp.), *Reader in bureaucracy*, Free Press, Glencoe, 1960 (1944).
- _____, "The proverbs of administration", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, invierno de 1946.
- _____, "Administrative Decisión-Making", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, 1965, vol. 25.
- _____, "Why public administration?", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, vol. 58, núm. 1, 1998.
- Svra, James, "The politics-administration dichotomy model as aberration", en *Public Administration Review*, Estados Unidos, vol. 58, núm. 1, 1998.
- Thompson, James R., and Ingraham, Patricia W., "The reinvention game", en *Public Administration Review*, Syracuse University, vol. 56, núm 3, mayo/junio 1996.
- Veblen, Thorstein, "The theory of business enterprise", (1904) en T. Veblen, *The writings of T. Veblen*, Clifton, Augustus M. Kellay, 1975.
- Waldo, Dwight, "Una teoría de la administración pública significa en nuestra época también una teoría de la política", en *La administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1995.

Internet

Boettke Peter J. "Friedrich A. Hayek (1899-1992)",
<http://www.hayekcenter.org/friedrichhayek/who.html>, 2001.

Ludwig von Mises, *The theory of money and credit*, <http://www.mises.org>.

Ludwig von Mises. *Socialism*. <http://www.mises.org/>

Nueva carpeta/Veblen, <http://kiyen.face.ubiobio@opino/Veblen/>

Kalmanovitz, Salomón, "El neo-institucionalismos como escuela", Universidad Nacional Colombia. <http://isnie.org>.

Ludwig von Mises, Laissez Faire books, <http://www.laissezfairebooks.com/index>.

Reiland, Ralph R. *Business under nazis*, septiembre de 2001.
http://www.infm.com/pages/articles/free%20.../business_under_nazis.ht.

"Ludwig von Mises, socialism's greatest enemy. His life and times ". *Great thinkers on liberty*.
<http://www.libertystory.net/LSTHINKMISESLIFE.htm>