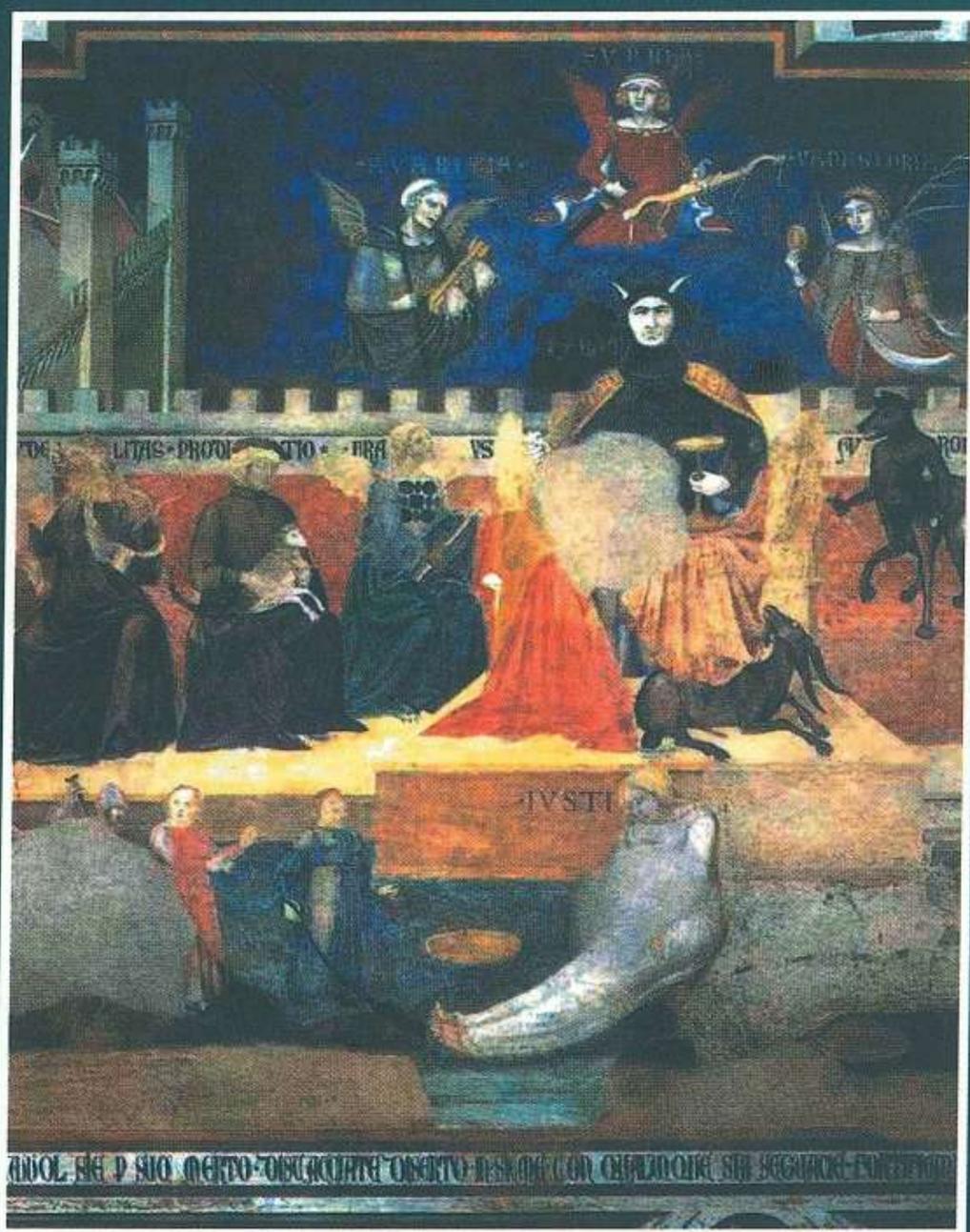


LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

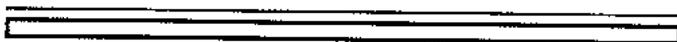
OMAR GUERRERO



FONTAMARA
COLECCIÓN

**LA NUEVA
GERENCIA PÚBLICA**

**NEOLIBERALISMO
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



OMAR GUERRERO

LA NUEVA
GERENCIA PÚBLICA

NEOLIBERALISMO
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Primera edición: 2004

Reservados todos los derechos conforme a la ley

ISBN 968-476-478-2

©Omar Guerrero

© Distribuciones Fontamara, S. A.

Av. Hidalgo No. 47-b, Colonia del Carmen

Deleg. Coyoacán, 04100, México, D. F.

Tcls. 5659•7117 y 5659•7978 Fax 5658•4282

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

Es vano abogar por una reforma burocrática a través del nombramiento de hombres de negocios como cabezas de algunos departamentos. La cualidad de empresario no es inherente a la personalidad del empresario en sí; es inherente a la posición que ocupa en la estructura de la sociedad de mercado. Un empresario que ocupa un cargo en una oficina de gobierno no lo es en la condición de hombre de negocios, sino de burócrata.

Ludwig von Mises
Bureaucracy, 1944.

PRÓLOGO

I

El concepto de *manejo público* (*public management*) ha sido tradicionalmente una parte del ámbito conceptual de la administración pública, que la ha enriquecido y colaborado a extender el dominio de su argumentación científica. Sin embargo, recientemente ese concepto ha provocado un singular debate de alcances universales e incluso un movimiento de independencia académica. También ha operado como un contexto fronterizo para las aduanas del conocimiento común con otras disciplinas que funcionan como accesos fluidos para su intercambio con los negocios privados, las cooperativas y las organizaciones no-lucrativas.

Inherente a la cultura administrativa anglosajona en Estados Unidos de América y el Reino Unido, así como Canadá, Australia y Nueva Zelanda, dicho manejo hoy en día constituye un foco conceptual peculiar. Incluso buena parte de los sectores definitorios de la administración pública en los textos clásicos lo mencionan de manera muy principal. Pero desde la década de 1990 ese fenómeno emergió bajo una interpretación inédita que ha tendido a diferenciarse por su novedad; es decir, como un *nuevo* manejo público que toma distancia radical de la antigua idea del manejo como un elemento definitorio de la administración pública. Su distanciamiento también se hizo sentir ante una

ancestral versión del manejo como un nexo entre *policy* y ejecución. Bajo su nuevo ideario, el manejo público es concebido como opuesto de la administración pública, y más particularmente, se le entiende como transdisciplina económica.

En efecto, el *nuevo manejo público* consiste en una palpable novedad por su origen, por su configuración como paradigma de implementación y por los efectos que ha provocado.

En primer lugar, el nuevo manejo público constituye una visión privada de lo público que ha brotado de una tradición diversa a la establecida por Frederick Taylor, Henri Fayol, Oliver Sheldon y Chester Barnard, mundialmente conocida como *Movimiento del Manejo Científico*; aunque está familiarizado con el pensamiento de Peter Drucker, hoy en día el tratadista más reconocido de la administración de los negocios privados. Tampoco se relaciona con los trabajos de Donald Sayles, Henry Mintzberg ni John Kotter, acreditados estudiosos contemporáneos del manejo privado. Su origen se encuentra en la economía, y más particularmente en el pensamiento económico neoclásico engendrado en la escuela austriaca y la opción pública (*public choice*).

En segundo lugar, aunque lleva por nombre la voz *manejo* (*management*), no es el manejo su fundamento, sino la noción más general de empresa mercantil, y tal es el modelo que propone como sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de establecer mercados intra-gubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; así como la introducción del “espíritu empresarial” en el gobierno, y el desarrollo de la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos. En efecto, el neomanejo público no ha desarrollado una teoría del *management* en el sentido de los autores precitados, porque su sello emblemático es constituir una interfase entre el Estado y la sociedad a través del mercado, y no auscultar las entrañas organizativas del gobierno. Se trata de un modelo de *dentro hacia fuera*, no de *fuera hacia dentro*.

Aunque el nuevo manejo ostenta como apellido el vocablo *público*, nada lo vincula a esa noción, pues sus propósitos y re-

sultados se encaminan a la privatización del Estado. Su fruto más palpable constituye una paradoja: el renacimiento de la dicotomía política-administración, sublimada en la antinomia entre *policy* y *management*.

Emanado de los procesos de *exprivatización* de la década de 1980 –segregación de funciones del Estado hacia el mercado–, el neomanejo público personifica la *endoprivatización* de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aplauden la ganancia, el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público. El nuevo manejo público es un infante de la segunda generación neoliberal, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros. Su presencia en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos o adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio conocidos en la economía neoclásica como *catalaxia*. Su nacimiento refiere a la economía planetaria contemporánea en su conjunto, pero enfatiza específicamente el tránsito del liderazgo del proceso económico desde la producción hacia el comercio.

La experiencia emblemática del nuevo manejo público es la empresa privada moderna, más orientada hacia el comerciante, que al productor, pues aquél es quien conoce mejor al cliente. Por lo tanto, el mercader es quien debe diseñar los productos, desarrollarlos y buscar fabricantes que hagan los artículos según sus diseños, especificaciones y costos.

Del mismo modo como la empresa lucrativa atiende preferentemente al mercado para ser lucrativa, la administración pública sólo será eficiente proveyendo bienes y servicios cuando sea rentable. Es decir: para ser rentable debe orientarse al cliente; para orientarse el cliente debe evadirse de su nicho burocrático y situarse en el mercado. Debe, en suma, adoptar al neomanejo público como su mentor y así incorporarse a los progresos de la economía neoclásica globalizada.

II

En este punto es menester referirnos al uso de los vocablos ingleses *policy* y *management*, y señalar por qué optamos por traducir al último como *manejo*.

La voz inglesa *policy* por lo general es indebidamente vertida al español como "política", pues esta última semántica y conceptualmente corresponde al vocablo *politics*. Una traducción en la cual *policy* se vierte como "política" genera no sólo notables desarreglos idiomáticos y semánticos, además de notorios errores conceptuales. En Estados Unidos de América y otros países anglófonos se utilizan las palabras *politics*, *policy* y *policies* con significados diversos, y las traducciones al español de la primera y la tercera no causan problema: política y policía; pero no la segunda, que no tiene equivalente en nuestro idioma y obviamente "política" no es la adecuada. Por lo tanto, optamos por dejar las voces *policy* y *policies* en inglés en atención a sus raíces greco-latinas propias también del español, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar.

En el idioma español el vocablo inglés *public management* ha sido trasladado de diversos modos: gerencia pública, gestión pública, dirección pública y administración pública; o simplemente deslizado dentro de nuestra lengua como *management público*. El autor de estas líneas ha propuesto su traducción por *manejo público*, pero es menester explicar que no dejamos de percibir un efecto chocante en la voz *manejo*, tanto en su escritura como en su sonoridad. Sin embargo, el término así traducido tiene antecedentes dignos de mención que nos estimulan a seguir por este camino, tal como lo hemos hecho constar en otras obras.

Sin embargo, en atención al contexto singular del caso, dentro del libro usamos indistintamente *manejo* y *management*. Igualmente, empleamos como sinónimo la voz *gerencia*. Habida cuenta de lo señalado, *gerencia* aparece frecuente y principalmente con el ánimo de comunicarnos con el lector, de modo que esa palabra fue escogida como parte del título de esta obra y para encabezar algunos capítulos.

III

Este libro es el resultado de varios años de investigación en el temario de la teoría contemporánea de la administración pública, y más particularmente de los procesos de reforma administrativa planetarios. Uno de los focos principales de auscultación es la materia prima con la cual está formado el nuevo manejo público, que no es otra cosa que las categorías de la economía neoclásica, entre las que destaca el consumidor, el mercado y la competencia. Esa auscultación nos llevó a tratar una disciplina diversa a la que cultiva el autor de la obra, bajo el imperativo de entender un modelo gerencial cuya naturaleza difiere completamente de la índole de la administración pública. Tal es el motivo por el cual, no pretendiendo profesar como propia una disciplina ajena, nos hemos ceñido a tratar solamente los conceptos referidos expresa y directamente a la nueva gerencia pública.

Para ese efecto no ha habido más motivo que explorar un problema esencial soslayado por la literatura usual del tema, que es de enorme relevancia para entender a esa gerencia en su índole más fiel. Ha faltado una comprensión fidedigna del Estado y del mercado, así como del complejo de relaciones que posibilitan, o inhiben, el funcionamiento mercantil en el seno de la administración pública. Esto obedece a la falta de exploración de las categorías económicas que dan fundamento a la nueva gerencia pública en su *locus* natural: la economía, y su esfera de validez en los procesos que le son inherentes, tales como las transacciones mercantiles, la función de la competencia y los precios, el papel empresarial y el estatuto que se asigna al consumidor.

El estudio de esa esfera conceptual básica entraña la comprensión del principio medular de la empresa privada: el lucro, y explica su alcance cuando se traslada a instituciones de índole diversa, como la administración pública, donde su principio medular es el poder. En tanto el lucro se maximiza a través de relaciones voluntarias y simétricas, el poder se incrementa por medio de vínculos obligatorios y jerárquicos. El traslado de uno

u otro principio medular a una esfera de validez diversa, supone efectos distintos a los esperables en el ámbito que le es propio. En efecto: en la medida que se entienda a la nueva gerencia pública de una manera fiel, como creatura económica lucrativa que es, se comprenderá mejor si anidada en una institución diametralmente diversa a sí misma puede ahí sobrevivir y prosperar, como ocurre cuando un órgano es implantado en un cuerpo ajeno.

IV

Las tareas de exploración documental y revisión del manuscrito se deben a Diana Vicher, a quien le expreso mi reconocimiento por su diligente labor. Hago extensivo mi agradecimiento a Roberto Rivera, Juan Carlos Gutiérrez y Rommel Rosas, por su apoyo en la lectura de la versión preliminar y de las pruebas, tarea que mucho obró a favor del mejoramiento del libro.

Omar Guerrero

Ciudad Universitaria, otoño del 2003

PARTE I
EL ESCENARIO

CAPÍTULO I

POLÍTICA Y ECONOMÍA

Hacia finales de la década de 1980 todavía era usual tratar de *gerencia* invocándose los sacrosantos apellidos Taylor y Fayol,¹ y las experimentadas letras de Drucker eran muy atendidas.² Naturalmente han brotado otros apellidos conspicuos, como Sayles, Mintzberg y Kotter,³ aunque la tradición de aquellos dos prohombres de principios del siglo xx estaba viva a pesar de los cambios.

Sin embargo, todo mudó desde principios de la década de 1990, cuando irrumpió una concepción gerencial de añejos antecedentes, pero renovada radicalmente al calor de los tiempos actuales. Se trata de un experimento diverso y distante de la tradición tayloriana-fayoliana, cuya fuente es la economía neo-

¹ Frederick Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York and London, Harper and Brothers Publishers, 1911; Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Dunod, 1931 (1916).

² Peter Drucker, *The Practice of Management*, New York, Harper and Row Publishers, 1954.

³ Leonard Sayles, *Managerial Behavior*, New York, McGraw-Hill, 1964; Henry Mintzberg, *La Naturaleza del Trabajo Directivo*, Madrid, Edit. Ariel, 1983; John Kotter, *The General Managers*. New York, The Free Press, 1982.

clásica, y que ha sido vertebrada a lo largo de dos de sus corrientes más desarrolladas: la escuela austriaca y la opción pública (*public choice*). El resultado de los dos desarrollos paralelos, como puente de vinculación entrambos, es la *nueva gerencia pública*.

Su aparición corresponde plenamente a los tiempos actuales, pues hoy en día se suele proponer que los *problemas políticos* tengan *soluciones económicas*, y que una vez reemplazados los procesos burocráticos, el gobierno se orientará mejor mediante el mercado. Consiguientemente, las soluciones económicas de los problemas políticos se están explayando en una atmósfera dentro de la cual el estudio de la política y el gobierno se distancian de la economía. Esta situación tiene su origen tiempo atrás, arrancó con la gradual y todavía irreversible tendencia a la especialización disciplinaria, separando al temario político y al temario económico que han tendido a distanciarse más y más, y aún, a disociarse. El resultado de esta brecha es el olvido de ese escenario llamado *arte del gobierno*, donde antaño se trababan las relaciones entre la política y la economía, y donde se daba sentido a la intervención económica del Estado.

La exclusión del arte del gobierno ha derivado en el ensanchamiento de la antigua brecha habida entre el manejo, entendido como una emanación de las relaciones de producción, y la administración pública discernida como un efecto de las relaciones de dominación. A esta fisura hay que añadir la emergencia del modelo neogerencial, caracterizado por un manejo emanado de las relaciones de intercambio. Su ideario tiene como base desechar el gobierno político, y en su lugar, asumir ese gobierno económico que se llama mercado, de manera que cada administración pública individual quede uniformada bajo un patrón universal. La *nueva gerencia pública* —un manejo cataláctico que opera en el ámbito del intercambio mercantil—, proclama al mercado como el mecanismo de cooperación espontáneo y automático que hace funcionales los procesos económicos sin el concurso de administración alguna.

Pero no siendo la administración pública una consecuencia de la colaboración espontánea, ni de los procesos automáticos, sino de mecanismos coercitivos, jerárquicos y conscientes, el

problema teórico esencial del gobierno de hoy en día consiste en cómo transitar de un sistema deliberado, a un régimen espontáneo, y hasta dónde es posible y deseable.

LA TEORÍA PURA EN LAS CIENCIAS SOCIALES

El problema referido plantea asuntos ciertamente trascendentales. Uno muy principal es la estrechez de los *enfoques puros* en las ciencias sociales, que del mismo modo como lo desarrolló Hans Kelsen como teoría *pura* del derecho, otros campos del saber también se esfuerzan por alcanzar esquemas de conocimientos validados sólo *desde dentro*.

No está demás que expliquemos brevemente el significado de la pureza de la teoría del derecho de Kelsen, pues a través de su espíritu podremos entender enfoques del mismo talante. El jurista vienés explicó que la teoría jurídica pura es la teoría del derecho positivo, la cual se limita a conocer única y exclusivamente su objeto, a saber: qué es y cómo es el derecho, no cómo debe ser o cómo debe ser construido. Es *pura* la teoría referida porque se propone asegurar un conocimiento preciso del derecho como su única finalidad, excluyendo todo aquello que rigurosamente no es derecho. La teoría pura del derecho libera a la ciencia jurídica de los elementos que le son extraños. Con esta medida, el derecho deja de estar mezclado con la ética, la psicología o la teología, como lo estuvo antaño; los juristas dejan de seguir tomando prestados los conocimientos de otras disciplinas; y el derecho abandona la desnaturalización que ha sufrido.⁴

Tan pura como la doctrina kelseniana es la teoría de *lo político* desenvuelta por Karl Schmitt, que debe ser deslindada del concepto de *la política*. En efecto, lo político no tiene un objeto ni posee límites, pues se trata de un concepto más libre y amplio que la política, toda vez que esta categoría fue castrada por

⁴ Hans Kelsen, *La Teoría Pura del Derecho*, México, Colofón, sin año (1933), pp. 9-10.

el liberalismo que prohió a la economía clásica y neoclásica pues la subordinó a ésta.⁵ Es tan ilimitado lo político que no existe organización alguna que lo comprenda, incluso el Estado. Scencilmente lo político refiere la relación amigo-enemigo, cuyo laxo acotamiento es el grado de intensidad de su asociación o disociación, y que puede llegar hasta la muerte del otro.⁶ Por consiguiente, sólo se puede definir lo político a través de categorías propiamente políticas, pues tiene criterios que se expresan con independencia de otras realidades sociales, tales como las expresiones del acontecer y el pensamiento humano de tipo moral, estético o económico.

La relación amigo-enemigo, que es la esencia de lo político, está sustentada en el hecho de que los conceptos, términos y expresiones políticos son por sí mismos *polémicos*. La conflictualidad inherente a esa relación explica los extremos que rigen la vida política, hasta llegar a la polaridad amigo-enemigo.⁷

El énfasis de lo político por sobre la política obedece también a que, una vez que el liberalismo castró a la política, esta ya no es útil para entender la vida asociada. Sólo puede subsistir a través de su rescate por lo político. Esto inspira a Schmitt para desarrollar una teoría pura de lo político, un ámbito de soberanía por sí mismo, de independencia, de autonomía y de autosuficiencia; es decir, la *política por la política*, una teoría pura de la política. Tal es la forma como Schmitt separó la teoría pura de la política (*la política por la política*) de la teoría liberal de la política (*la política por la economía*), que no hizo sino “despolítizar” a la política, pues su ámbito vital es la esfera individual y privada, no lo público ni las ideas políticas.⁸ La emancipación de la política desde el dominio de la economía liberal radica en la soberanía como su concepto decisivo, pues ella es la garantía de la vida y defensa de los seres humanos que viven

⁵ Charles Frye, “Carl Schmitt’s Concept of the Political”, United States, *The Journal of Politics*, vol. 28, núm. 4, 1966, pp. 821-822.

⁶ Karl Schmitt, *El Concepto de lo Político*, México, Folios Ediciones, 1985 (1932), pp. 22-23.

⁷ *Ibid.*, p. 27.

⁸ Frye, obra citada, pp. 822-825.

asociadamente. Lo es igualmente en situaciones de excepción porque es en la esfera política donde se decide en última instancia qué hacer y qué no hacer. Lo político, en suma, es el ámbito principal entre las diversas esferas de la vida humana.

No sólo los politólogos han optado por deslindarse de los asuntos económicos, también los administrativistas, desde antaño. Charles-Jean Bonnin se refirió a los cameralistas, antiguos cultivadores de la administración pública, como los “economistas”, señalando que fueron ellos los que a mediados del siglo XVIII desarrollaron estudios sobre las prácticas del gobierno y la administración, de donde se derivan una buena cantidad de obras sobre estas materias. Juzgó que la administración pública era entre esos economistas un manojo de temas aislados, que tampoco formaban parte general de la economía social. Llegó entonces la Revolución francesa y sus antiguos conocimientos fueron revisados, encontrándose sus errores y replanteándose los problemas.⁹ Bonnin observó como equívoco el término “economía política” porque no se trata del establecimiento político de las naciones, sino de la aplicación de las facultades humanas al trabajo para producir cosas o apropiárselas: “la economía pública no es más que la economía doméstica aplicada a la comunidad”, y no tiene más principios que los que le brinda la economía doméstica.¹⁰ Ella sienta la base para el trabajo, del cual dice es la relación entre el hombre y las cosas, y de las cosas con su valor.

Sobre esta misma línea, Alejandro Oliván juzgó que se había dado un paso cualitativo hacia la nueva ciencia de la administración pública, gracias a la evasión de lo administrativo desde el nebuloso ropaje del antiguo arbitrista financiero y economizante. De modo que “la administración pública pasa la valla del miserable círculo fiscal y aún del puramente económico, se pre-

⁹ C. J. B. Bonnin, *Abrégé des Principes d'Administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur, 1829, p. XIX.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 236 y 344.

senta y se deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado".¹¹

En un contexto en el cual han proliferado los movimientos de independencia de cada una de las ciencias sociales, deslindándose de sus hermanas, las concepciones puras tendieron a proliferar. Naturalmente la economía clásica y neoclásica también han constituido un modelo glorificado de pureza, toda vez que desde hace dos centurias la primera proclamó la legalidad intrínseca de los procesos económicos. Esta versión inició con la segregación de todo intervencionismo del Estado y la erradicación del mercantilismo, culminando con la condena del Estado de bienestar. Al final de cuentas, la teoría económica pura validó su pureza cuando apartó de su seno a la política.

La teoría *pura* de la economía se debe acreditar al discípulo francés de Adam Smith, Jean-Baptiste Say, para quien la política y la economía han estado indebidamente confundidas, siendo que la primera trata de la organización de las sociedades, en tanto que la economía versa del modo como se forman, distribuyen y consumen las riquezas. Say destaca que "las riquezas son esencialmente independientes de la organización política", porque el Estado puede ser próspero bajo cualquier forma de gobierno a condición de que esté bien administrado. Esto explica por qué hay monarquías boyantes, junto con repúblicas arruinadas. La libertad política puede ser favorable al desarrollo de la riqueza, pero sólo de manera indirecta. Hay que distinguir, por consiguiente, la importancia de los principios del buen gobierno y las bases del incremento de las riquezas.¹²

La pureza de la política y la pureza de la economía implican su mutua exclusión, así como una actitud recíprocamente refractaria, que plantean como una inevitable disyuntiva: ¿es posible hoy día un gobierno sin economía, del mismo modo que un go-

¹¹ Oliván Alejandro, *De la Administración Pública con Relación a España*, Madrid, Roix Editor, 1843 (1842), p. 4.

¹² Jean-Baptiste Say, *Traité D'Economie Politique*, Paris, Guillaumin, Libraire, 1841, Sixième édition, p. 1.

bierno sin política? La respuesta es no, en ambos casos. Debe más bien buscarse un punto de conciliación en el cual converjan la política y la economía, como energías sustanciales del gobierno.

Por un lado, parece difícil omitir o soslayar el carácter conflictual de la política, pues no es otra su esencia. Max Weber había advertido que la política es la dirección del Estado, o la influencia sobre esa dirección, de modo que ella entraña el esfuerzo por compartir el poder o influir en su repartición. Este esfuerzo por participar en el poder es de suyo controversial, polémico.¹³ En efecto, la política es un combate que asegura a los detentadores del poder el dominio sobre la sociedad, así como las ventajas que ello entraña. Este combate se realiza entre los individuos y los grupos que desean conquistar el poder, o participar en él, así como entre los mandantes y los ciudadanos.¹⁴

A todo esto hay que añadir el papel de la fuerza, que en el entender de Weber es el medio decisivo de la política, y cuyo uso legítimo por el Estado representa el problema ético central de la misma.¹⁵ En todo caso, el Estado es una organización de fuerza, una asociación que monopoliza la coerción legítima en un espacio territorial determinado. El Estado es una organización de dominio y supeditación, cuyo medio específico es la violencia. Como derivación suya, el gobierno constituye el poder organizado en una sociedad caracterizada por el dominio y la sujeción.¹⁶

Consiguientemente, la política trata del Estado y por extensión del gobierno. Este último, brevemente hablando, es su objeto existencial. Empero, el gobierno entraña el establecimiento de un orden con miras al bien común que esté por encima de las presiones en favor de las reivindicaciones particulares.¹⁷

¹³ Max Weber, "La Política como Vocación", México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, números 16 y 17, 1959, pp. 243-244.

¹⁴ Maurice Duverger, *Introduction à la Politique*, Paris, Gallimard, 1964, pp. 20 y 27.

¹⁵ Weber, obra citada, pp. 244, 468 y 471.

¹⁶ Duverger, obra citada, p. 15.

¹⁷ *Ibid.*, p. 20.

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

ANTROPOCRACIA Y FISIOCRACIA

La situación narrada parece haberse ahondado a raíz del abandono del interés humanitario por parte de la economía política, a favor de la idolatría por la eficiencia.¹⁸ En ello colaboraron tanto los economistas, como los sociólogos interesados en la economía, engendrándose una bifurcación que hizo de la economía una *fisiocracia* y de la política una *antropocracia*. Por cuanto a los economistas debemos recordar que los fisiócratas sostenían que el orden natural funciona con base en sus propias reglas, y que está dotado con *mecanismos espontáneos y automatismos reguladores*.¹⁹ Ellos argumentaron que la curación de los males de la sociedad es similar a la curación de las enfermedades del ser humano, pues en ambos casos es necesario el conocimiento de sus respectivas fisiologías. Siendo la economía la base del orden social, su conocimiento previo es necesario para resolver los problemas sociales. Este conocimiento descansa en conocer el funcionamiento de leyes económicas objetivas, que operan con independencia de la voluntad humana, y que son discernibles a través de la razón. Esas leyes, y no los hombres, son las que rigen a la economía y sucedáneamente al orden social.²⁰

La fisiocracia se propuso conocer las causas básicas que estimulan al proceso económico, que opera a manera de un círculo donde la producción y el consumo son variables interdependientes cuya acción recíproca durante un periodo sustenta como derivación la emergencia de una etapa posterior. En el seno de este proceso tiene lugar una variable esencial, una causa primor-

¹⁸ John Galbraith, *Capitalismo Americano*, Barcelona, Ariel, 1959, p. 67.

¹⁹ Marcel Prélot, *La Science Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963, p. 31.

²⁰ Ronald Meek, *La Fisiocracia*, Barcelona, Ariel, 1975 (1962), pp 15-16.

dial que hace que el círculo se expanda o contraiga determinando el nivel general de la actividad económica: esa variable es la agricultura.²¹ Quesnay tiene el mérito, a decir de sus colegas contemporáneos, de haber identificado cómo, partiendo del derecho natural, los hombres pueden llegar a los resultados que ese mismo derecho prescribe rigurosamente, descubriendo así la sanción física entrañada en el mismo. Hasta entonces los filósofos, moralistas y juristas, sólo habían prescrito normas de conducta, pero no habían ahondado en los resultados de tal modo discernidos.²²

La economía se convirtió en una fisiocracia, en un gobierno de la naturaleza, dejando a la política el carácter de antropocracia o gobierno de los hombres.²³ La denominación de fisiocracia para los militantes de ese modo de pensar se remonta a mediados del siglo XVIII, cuando los economistas que formaban esa escuela compilaron los trabajos de Quesnay bajo tal rúbrica.²⁴ Para los fisiócratas sencillamente lo físico no era otra cosa que lo económico, y lo económico lo que explica a la organización social y política de los pueblos, cuyo arreglo institucional es el modo como obtiene la subsistencia.

Hay que resaltar que la brecha entre la política y la economía era inexistente cuando la segunda adquirió la categoría de ciencia. A decir de Adam Smith, su objeto consiste en ofrecer al pueblo ingresos abundantes —es decir, habilitarlos para subsistir por sí mismos—, y proveer al Estado (“State or Commonwealth”) de las rentas necesarias para sufragar los gastos públicos. La misión de la economía, en suma, es enriquecer al pueblo y a su soberano.²⁵

La economía política era entonces una rama de los estudios políticos, donde la había situado el libro primigenio de la materia. Entendida originalmente como un desdoblamiento de la

²¹ *Ibid.*, pp. 16-17.

²² *Ibid.*, pp. 226-227.

²³ Prélot, obra citada, p. 30.

²⁴ Meck, obra citada, pp. 38-39 y 232.

²⁵ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*. Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952 (1776), p. 182.

economía doméstica, Antoyne de Montchrétien la llamó *economía política* para referir que es la vida privada la que sustenta a la vida pública. Así como la casa es la fuente de la ciudad, la ciudad lo es de la provincia y esta otra del reino entero. El arte político, por consiguiente, depende de la economía, haciendo que el gobierno doméstico sea el modelo del gobierno público.²⁶

Lo antedicho es refrendado por una diversidad de economistas, aún pensando de un modo diverso entre sí, tal como es patente en una declaración que señala que aquello que Antoyne de Montchrétien llamó economía política no corresponde a su concepto de hoy, toda vez que en los siglos XVII y XVIII no era una disciplina independiente. El mejor ejemplo de esta afirmación lo representa un artículo de Jean-Jacques Rousseau titulado *Economía* e incluido en la *Enciclopedia*, donde se percibe más bien el temario político y administrativo.²⁷ Entonces la economía era parte del arte del gobierno y estaba dedicada al orden doméstico, en el sentido de procuración de la prosperidad material del pueblo. Este concepto es visible todavía en Adam Smith, aunque borrosamente, pues creyó que la economía debía enriquecer al pueblo y al soberano. Gide y Rist creen que este es el motivo por el cual se cambió de nombre, hacia ciencia económica o economía social.²⁸

A pesar de los señalamientos de Adam Smith sobre la economía como una ciencia del legislador y el soberano, la opinión de Say es que el economista escocés cultivó a la economía política como la ciencia que trata de las riquezas.²⁹ De aquí Henri de Saint-Simon dedujo, proféticamente, lo que hoy en día algunos aplaudirían: "antes de Smith, la economía política, todavía en la infancia, se había presentado hábilmente como auxiliar de los gobiernos y [estaba] confundida con la política (...). Al prin-

²⁶ Antoyne de Montchrétien, *Traicté de l'Oeconomie Politique*. Paris, Libraire des Sciences Politiques et Sociales, sin año (1615), pp. 117-118.

²⁷ Jean-Jacques Rousseau, *Discurso sobre la Economía Política*. Madrid, Tecnós, 1985 (1755).

²⁸ Charles Gide et Charles Rist, *Histoire des Doctrines Économiques*. Paris, Libraire de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909), p. 1.

²⁹ Say, obra citada, pp. 1-2.

cipio se había apoyado en la política, [pero] pronto la política se apoyará en ella, o más bien, será ella sola toda la política. Este momento no está muy lejos”.³⁰ En efecto, Saint-Simon rindió tributo a la obra de Adam Smith, a la que juzga como una refutación no sólo de todas las operaciones de los gobiernos, sino también del modo como deben cambiarse los principios y la naturaleza del gobierno si se desea abandonar la miseria. Allí también es visible como las manufacturas y el comercio son los modelos organizativos que debe asumir la nación para atender los negocios públicos, de modo que su administración sea más productiva y menos costosa.³¹

Una vez que la economía fue definiéndose como la ciencia de la riqueza, no debemos extrañarnos de que no faltaran quienes se propusieran encontrarle nombres consonantes con su objeto, optándose por titularla diversamente como “crematística”, “plutología” o “cataláctica”; o sencillamente “economía”, omitiéndose el apellido *política* que poco tiene que ver con ella.³²

Una de las corrientes heredera de la economía de los autores clásicos, la escuela austriaca, se deslindó todavía más del temario político. Su conspicuo integrante Ludwig von Mises, explicó hace varias décadas que el liberalismo alcanzó su victoria en la economía política del siglo XVIII, y a través de ella, nunca en otras disciplinas, pues ninguna doctrina económica se puede conciliar como ella con la *cataláctica* como la ciencia de los intercambios. De hecho, economía y liberalismo nacieron el uno para la otra. Los economistas de entonces descubrieron un campo del saber que se independizó de obras pletóricas de máximas morales, manuales de regulación de policía, y libros llenos de aforismos. De modo que todo esfuerzo exitoso por reivindicar ese espíritu de la ciencia de la policía y la ciencia del Estado, sería

³⁰ Henri Saint-Simon, “La Industria”, Ionescu, Ghita, *El Pensamiento Político de Saint-Simon*, México, FCE, 1983, p. 118.

³¹ Henri Saint-Simon, “Del Estado Actual de la Civilización”, Ionescu, obra citada, pp. 135-137.

³² Prélot, obra citada, p. 33.

finalmente un retorno al mercantilismo, que reemplazaría a una economía abolida de tal modo.³³

Von Mises creyó que no habría duda alguna de que esto significaría el imperio de la escuela intervencionista, pues “todos los éxitos logrados por el intervencionismo en la política práctica fueron *victorias sobre la ciencia económica*”.³⁴ La perpetuación del intervencionismo significaría llanamente que la economía política es reemplazada por la Ciencia del Estado y de la Policía (*Staats-und Polizeiwissenschaft*).³⁵ Cuánta razón le asiste a von Mises cuando afirma que en Alemania, *el país clásico del intervencionismo*, no se sintió casi la necesidad de formular seriamente una crítica económica del intervencionismo. Allí ese intervencionismo llegó al poder sin luchar, de modo que pudo olvidarse de la economía política creada por los ingleses y los franceses.³⁶

Es de tal modo que la economía neoclásica establece una barrera infranqueable con la política, cuyos efectos aislacionistas no han sido menos severos que los causados por la Gran Muralla en China.

Esta prédica parece tener un acuerdo entre los economistas por cuanto hermandad, pues Karl Marx y Friedrich Engels opinaban de un modo similar a von Mises. Marx razonó que en Alemania la economía política había sido una ciencia extranjera, pues allí faltaron los cimientos sobre los cuales se pudiera asentar esa disciplina. La economía política se importaba desde Inglaterra y Francia como un producto ya elaborado, de modo que los profesores alemanes de economía fueron simples aprendices. Para disfrazar su sentimiento de impotencia científica, esos preceptores se vieron obligados a poner en su cátedra cosas que ignoraban, o sencillamente mezclaron a “la economía

³³ Ludwig von Mises, “El Intervencionismo”, *Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1926), pp. 88-89.

³⁴ *Ibid.*, p. 102.

³⁵ Henry Laufenburger, *Intervención del Estado en la Vida Económica*, México, FCE, 1945 (1939), p. 14.

³⁶ Mises, “El Intervencionismo”, p. 195.

con materias ajenas a ella, tomadas de las llamadas *ciencias camerales*, batiburrillo de conocimientos por cuyo purgatorio tiene que pasar el prometedor candidato a la burocracia alemana".³⁷ Engels no fue menos severo que Marx, de manera que no dejó de separar tajantemente a la economía como una materia científica que poco interesaba en Alemania, y aquella otra disciplina mal entendida como economía, y que estudian quienes lo hacen para ganarse la vida como una asignatura "de examen para ingresar en la administración pública".³⁸

Y bien, ¿qué es y para qué sirve ese *batiburrillo* que Marx despreció e ironizó? ¿Qué es y para qué sirve la ciencia de la policía que personificó al intervencionismo que tanto ocupó toda su vida a von Mises, y que le preocupó que pudiera retomar? Es, ni más ni menos, nuestra disciplina de la administración pública que emergió en los cursos camerales de Prusia en 1727, mezclada con la economía, e irreconocible como especialidad hasta que fue delineada por Johann Henrich von Justi dos décadas después. El hecho de que la economía denuncie que las disciplinas camerales no son economía, señalan por exclusión el contenido primigenio de la administración pública.

En el ámbito opuesto de la *legalidad* económica, es decir, de los principios y normas científicas que la explican, se halla la *legalidad* administrativa con sus máximas y su racionalidad. En estas páginas hemos dado cuenta de ello, pero un modo alterno de observarla es que esté ante nuestros ojos a través de la crítica. No debemos pues soslayar los defectos inherentes a la administración pública, pues ella ha sido juzgada por su weberianismo, debido a que ha sido Max Weber y su burocracia, alemanes ambos hasta el tuétano, el símbolo de aquello que es su esencia: la preeminencia de lo administrativo. Así como Marx y Engels, por un lado, y von Mises, por el otro, reclamaron a la economía ale-

³⁷ Carlos Marx, *El Capital*, México, FCE, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894), tomo I, p. 18. El énfasis es nuestro.

³⁸ Federico Engels, Artículo publicado en octubre de 1867, *Los Artículos de Engels*. Carlos Marx, *El Capital*, México, FCE, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894), tomo I, pp. 733-751.

mana el estar subordinada a la administración; así otro alemán, Karl Mannheim, criticó con severidad que la ciencia política de su país fuera más bien una ciencia administrativa. Pensaba que esta subordinación obedecía a que la actividad del funcionario se desarrollaba dentro de los límites de las leyes ya formuladas, y de tal forma no comprendía el modo cómo se gestaban y cómo en ellas cuajaban los intereses sociales y los proyectos políticos. Tampoco ese funcionario comprendía que el orden racionalizado en el que vivía no era otra cosa que una de las muchas formas como se configura la conciliación de fuerzas irracionales socialmente en pugna. Su mentalidad legalista y administrativa, confinada en su propia racionalidad, le incapacita para entender como trascendente un gran cambio revolucionario, y sólo alcanza a observarlo como una perturbación pasajera. Las fuerzas sociales son definidas no como impulsoras del cambio y constructoras del futuro, sino como fuente de desmanes y desorden. En fin, la burocracia entiende aquello que está fuera del ámbito administrativo, sólo en la medida en que lo razona anexándolo al propio campo vital de la administración pública.³⁹

He aquí como se perpetúa la brecha entre la política y la economía, cuando a ella se suma el vacío entre la economía y la administración pública. Es el aislamiento decretado por la economía y la guerra de independencia abanderada por la administración pública lo que las ha separado más y más en el terreno científico, cuando sus relaciones efectivas son cada vez más estrechas.

Pero el asunto no está perdido si rechazamos que la economía clásica y la escuela austriaca sean las únicas economías posibles, y si reivindicamos a aquella economía que reconoce vínculos de hermandad con la política y la administración pública. Esa economía es la que haciendo un examen de conciencia crítica reconoce como presuntuoso error tratar como obsesión pueril al mercantilismo, que constituyó por centurias el

³⁹ Karl Mannheim, *Ideología y Utopía*, México, FCE, 1941 (1936), pp. 104-106.

“objeto principal del arte práctico de gobernar”. Esta frase se debe a John Maynard Keynes.⁴⁰

Pero los extremos se tocan. Con esta frase debemos mencionar la existencia de una amistad que pudiera ahora pensarse como curiosa y extraña. Max Weber y Ludwig von Mises, contemporáneos, fueron amigos y quizá entre ellos hubo alguna asociación intelectual.⁴¹ Von Mises ha sostenido que fue Weber uno de los pocos pensadores que percibieron la reforma social en Alemania, y que aun estando ocupado en asuntos donde la teoría económica no era lo principal, porque le era extraña, pudo haber ahondado mucho más en ella si su muerte temprana no lo hubiera apartado de este camino.⁴²

No sabemos hasta dónde von Mises influyó en Weber, pero sí conocemos que en la obra del primero se ha desarrollado un claro diseño de la administración burocrática para ser contrastada con la administración lucrativa, destacándose la primera como propia del Estado, y la segunda como inherente a los negocios privados. El tratamiento de la administración burocrática evoca mucho los lineamientos weberianos, de modo que se podría especular que en la semilla del neoliberalismo nacido de la paternidad de von Mises habría un lugar para la administración pública, aunque este sitio significa sacarla de sus quicios disciplinarios.⁴³

Hay que destacar que ésto, en todo caso, constituye una paradoja, pues von Mises es el campeón del antiestatismo, el opositor más enconado al intervencionismo y el defensor más apasionadamente perseverante del mercado.

Los extremos se tocan, en efecto. Y un modo de aproximarlos es aceptar no sólo que el politólogo y el administrador pú-

⁴⁰ John Maynard Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, FCE, 1943 (1936), p. 325.

⁴¹ Murray Rothbard, *Ludwig von Mises: su Esencia. Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, p. 39.

⁴² Mises, “El Intervencionismo”, pp. 89-90.

⁴³ Ludwig, von Mises, *Liberalismo*, Madrid, Planeta Agostini, 1994 (1927), cap. II, sección 8, “La Burocratización”. Y *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

blico sepan de economía, sino que el economista estudie las materias de esos sus colegas. Un punto de colaboración puede ser, como ha sido propuesto desde tiempo atrás, el ámbito de la política económica.

En su concepción usual, la política económica se entiende como inherente al campo de saber del economista porque se le concibe como la coronación de los estudios económicos. Pero esto ha mutilado el análisis de la actividad económica del gobierno, porque le priva del apoyo de la ciencia política. Sin embargo, no es posible análisis exhaustivo alguno de la política económica sin la unión estrecha de la economía y la ciencia política. Desde el ángulo de la ciencia política, la acción económica del gobierno significa que la organización que dirige al país se ha enriquecido con nuevos deberes. Esto explica por qué su intervención en la gestión de los recursos tiene como base unas decisiones deliberadas del poder público. Por consiguiente, la ciencia política tiene en esas decisiones un foco esencial de interés que no puede ignorar, pues ello refleja la nueva posición del Estado ante los hechos económicos.⁴⁴

⁴⁴ Jean Maynaud, *La Elaboración de la Política Económica*, Madrid, Editorial Tecnós, 1961, pp. 14-16.

CAPÍTULO 2

GERENCIA PRIVADA: DE LA ESFERA DE LA PRODUCCIÓN A LA ESFERA DEL COMERCIO

Durante el siglo xx, principalmente a partir del decenio de 1910, emergió la pretensión de algunos círculos académicos de la administración privada por desarrollar una teoría única para esa administración y para la administración pública. En años recientes, merced a la irrupción del neoliberalismo, esa tendencia tomó nuevos bríos debido a los cambios planetarios.

TRASLACIÓN DEL MANEJO HACIA LA ESFERA DEL CAMBIO

Uno de los sucesos de la vida social que ha sufrido más cambios, y esos cambios han sido más acelerados, son los negocios privados. Desde hacía mucho tiempo no aparecía una cantidad de técnicas de manejo tan importantes para la firma privada, tales como la reducción del tamaño de la empresa, la contratación del personal por fuera, la gestión de calidad total, el análisis de va-

lor económico, el *benchmarking* (medida estándar de desempeño) y la reingeniería de procesos.¹

Peter Drucker cree que todas esas técnicas, con la excepción de contratar por fuera y la reingeniería, se diseñaron principalmente para hacer lo que ya se está haciendo en una forma distinta; es decir, que son herramientas de “hacer”, cuando hoy en día el “qué hacer” es el reto central de las gerencias y en especial las de las grandes empresas. Sin embargo, las corporaciones deben aprender una lección conocida en los negocios: una compañía que era la estrella del firmamento empresarial apenas ayer, hoy en día puede estar estancada y en medio de grandes dificultades. Se trata de un suceso universal que está vigente en potencias económicas como los Estados Unidos de América, Japón, Alemania, Holanda y Francia, así como en Italia y Suiza. La causa cardinal de la crisis no es que las cosas se estén haciendo mal, ni que se esté haciendo lo que no se debe hacer. Incluso Drucker piensa que se está haciendo lo que se debe hacer, pero de manera infructuosa.

La causa hay que buscarla en la asincronía entre los supuestos de una organización y la realidad donde opera. Estos supuestos dan forma a la conducta de la organización, dictan las decisiones acerca de qué hacer y qué no hacer, y definen lo que la organización considera como resultados significativos. Los supuestos se refieren a los mercados, los clientes y los competidores, y entrañan a la tecnología y su dinámica, así como a los puntos fuertes y débiles de una corporación. Son lo que Drucker llama una *teoría del negocio*. Toda organización empresarial tiene una teoría del negocio que está integrada por tres partes: la primera se refiere a los supuestos acerca del ambiente de la organización, es decir, la sociedad, el mercado, el cliente y la tecnología. La segunda consiste en la misión de la empresa. Por ejemplo, en los años inmediatos a la Primera Guerra Mundial, *Sears Roebuck* definió su misión como ser la compradora infor-

¹ Peter Drucker, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, Santa Fé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996 (1995), pp. 21-22.

mada para la familia estadounidense de entonces. Diez años después, en Inglaterra, *Marks and Spencer* definió su misión como ser el agente de cambio en la sociedad británica. Por su parte, en los mismos años inmediatos a la Primera Guerra Mundial, la *American Telephone and Telegraph* (AT&T) definió su papel como el asegurar que en Estados Unidos toda familia y todo negocio tuvieran acceso a un teléfono.²

En fin, la tercera parte se refiere a los supuestos sobre las competencias centrales necesarias para que la organización realice su objeto vital. En 1930, *Marks and Spencer* redefinió su competencia central como la capacidad de identificar, diseñar y desarrollar la mercancía que la empresa vendía, en lugar de la capacidad de comprar. Drucker cree que un cambio fundamental en la teoría del negocio de la empresa moderna se debe a esta compañía, donde se pensó que es el comerciante, no el fabricante, quien conoce mejor al cliente. Por lo tanto, el comerciante es el que debe diseñar los productos, desarrollarlos y buscar fabricantes que hagan los artículos según los diseños, las especificaciones y los costos hechos por ellos. Esta nueva definición del mercader maduró durante varios años, antes de ser aceptada por los proveedores tradicionales como su nuevo papel. Esto propició que el manejo se desplazara de su añejo sitio de la producción y se trasladara al comercio, fortaleciendo la orientación hacia el mercado y ofreciendo un nuevo sitio a los procesos gerenciales.

Esta orientación es visible a través de cuatro cambios en la naturaleza de la firma privada: dinámica de la corporación, reducción de su tamaño, reestructuración organizativa y transformación de la condición laboral del personal.

Dinámica de la corporación. La empresa privada ahora dedica buena parte de su tiempo a estudiar lo que ocurre fuera de sí misma, auscultando el sentir y la opinión de los clientes, o más bien, de sus no-clientes, pues los primeros síntomas de alteración esencial de una firma hoy en día raramente emergen den-

² *Ibid.*, p. 29.

tro de su organización, o entre sus clientes.³ Normalmente se manifiestan primero entre los no-clientes, que siempre son mucho más numerosos que los clientes. Drucker pone el ejemplo de *Wal-Mart*, un emporio gigantesco del comercio que a mediados de la década de 1990 detentaba el 14% del mercado de bienes de consumo en Estados Unidos de América, de modo que el 86% del mercado no era cliente de esa empresa. Por consiguiente, una organización debe atender preferentemente al mercado, es decir, los no-clientes.

Una empresa constituye un negocio que requiere un cuidado preventivo, que precisa incorporar el seguimiento y la prueba sistemática de su teoría del negocio, así como un diagnóstico temprano, y repensar si dicha teoría se estancó.⁴ Hay solamente dos medidas preventivas que si se aplican de manera adecuada mantendrán a la organización alerta y dotada con capacidad de cambiar rápidamente en consonancia con su teoría del negocio. La primera medida es el *abandono*, es decir, cada tres años una empresa debe cuestionar todo producto, servicio, lineamiento y canal de distribución.

La regla de oro del manejo de una firma mercantil consiste en conocer su dinámica, pues las mismas fuerzas que la hacen crecer y prosperar, son las que estimulan su caída. Para diagnosticar anticipadamente los problemas, los manejadores deben identificar los síntomas premonitorios y principalmente la validez de su teoría del negocio. Dicho de otro modo, la implementación plena de los objetivos primigenios de una organización anuncia la obsolescencia de esa teoría. Drucker cree, incluso, que alcanzar los objetivos de una empresa no es una razón para celebrar, sino un motivo para repensar sus fines, como ocurrió con la *American Telephone and Telegraph*, la *AT&T*, cuando a mediados de los años de 1950 cumplió su misión de brindar el acceso al teléfono a todas las familias y los negocios.

³ *Ibid.*, p. 30.

⁴ *Ibid.*, pp. 33-35.

Otro síntoma de desplome inminente es un crecimiento rápido, pues cuando una empresa duplica o triplica su magnitud en un periodo de tiempo breve, ello significa que dejó atrás su teoría del negocio. Una señal cristalina del límite de una teoría del negocio es un éxito inesperado, lo mismo el fracaso inesperado.

Reducción del tamaño. Tres décadas atrás el libro más exitoso sobre la empresa privada fue *El desafío americano* de Jean-Jacques Servan-Schreiber.⁵ La obra destacó que las economías serían de propiedad y estarían manejadas por una docena de empresas multinacionales estadounidenses inmensas, cuyas plantas producirían un 90% de los artículos manufacturados en todo el mundo. Esta tendencia se había dejado sentir desde mediados de la década de 1950 e incluso el tamaño de las compañías era la medida más apropiada de su éxito, pues lo grande era considerado como lo mejor. Esto era válido para los negocios, pero también en el gobierno, los hospitales y las universidades. Igualmente, eran perceptibles resonancias de las ideas de James Burnham, pues se juzgaba que esas grandes organizaciones empresariales estaban a cargo de una nueva casta de manejadores, y que sus empleados laboraban una jornada completa.⁶

Pero desde mediados de la década de 1960 la economía mundial había comenzado a mudar, pues los empresarios europeos y japoneses estaban empeñados en hacer una competencia efectiva a los estadounidenses, toda vez que la dinámica del crecimiento en la economía de Estados Unidos de América daba muestras de decaimiento. El fenómeno más significativo fue que el poder de las empresas dejó de estar basado en su gran tamaño, dándose inicio a la hegemonía de las compañías de tamaño mediano. Junto con ese fenómeno comenzó a ocurrir un suceso más, por el cual tanto los profesionales como los altos ejecuti-

⁵ Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Le Defi Americain*, Paris, Editions Denoël, 1967.

⁶ Drucker, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, pp. 65-66.

vos dejaron de aspirar al empleo vitalicio, que era la regla laboral en las grandes compañías de Estados Unidos y Europa, y que solamente hoy en día lo es en la gran compañía japonesa. Estos nuevos fenómenos de la empresa privada hicieron a Peter Drucker idear la noción de "sociedad de redes".

Una visualización temprana de las ventajas inherentes a las escalas pequeñas, fue ofrecida desde principio de la década de 1970 por E. F. Schumacher, quien objetó que las organizaciones gigantescas fueran imprescindibles. Es más, patentizó la existencia de una gran paradoja: que observando con más proximidad a las organizaciones, se puede notar que dentro de su magnitud se había conseguido crear la pequeñez. El mejor ejemplo de lo dicho es *General Motors*, donde una firma gigantesca se convirtió en una federación de compañías de un tamaño razonable.⁷ La pequeñez es necesaria porque, a decir de Schumacher, el hombre siempre necesita al mismo tiempo de libertad y de orden. Se necesita la libertad que brindan las pequeñas unidades autónomas, junto con el orden global que ofrece la unidad y la coordinación en gran escala. Lo dicho explica la dualidad de las exigencias humanas, cuando del problema del tamaño se trata, porque no existe una respuesta única. Se requieren estructuras distintas en consonancia con sus distintos propósitos, de modo que algunas son pequeñas y otras grandes. Unas de ellas son especializadas y otras generales.

Contra la vigencia de la idolatría del gigantismo, que entonces era casi universal, es menester insistir en las virtudes de la pequeñez donde sea aplicable. El problema de la escala, por consiguiente, consiste en discriminar y diferenciar las cosas, porque para cada actividad existe una escala apropiada, de manera que cuanto más activa e íntima sea esa actividad, más pequeño debe ser el número de personas que tomen parte y más grande es el número de relaciones que se necesita establecer.⁸

⁷ E. F. Schumacher, *Small is Beautiful*, New York, Perennial Library, 1973, pp. 64-66

⁸ *Ibid.*, p. 66.

En el fondo del tránsito hacia la empresa mediana y pequeña es explicable el cambio suscitado en la mecánica de su creación y recreación, pues desde mediados de la década de 1960, la reducción de tamaño fue movida por el impulso de nuevas fuerzas: las alianzas, los desposeimientos, las fusiones y las adquisiciones. Paralelamente, el interior de la estructura corporativa mudó sensiblemente por el efecto de la asociación entre empresas a través de las cuales hoy en día se realizan operaciones conjuntas, inversiones minoritarias que afianzan los convenios de mercadeo conjunto, o también, el acuerdo para realizar investigaciones en colaboración. Es más, también se pactan alianzas no muy formalizadas que permiten todo tipo de transacciones. Drucker explica que de tal modo trabajan los japoneses que fabrican computadoras, y que accesan a tecnología avanzada de *software* adquiriendo intereses minoritarios en compañías dedicadas a ello, sin que aparentemente las dos firmas inviertan entre sí.

Lo mismo se hace en el terreno de las telecomunicaciones, donde hay consorcios de tres o más compañías telefónicas solventes y de diversos países, que se asocian para conseguir concesiones de teléfono celular en todo el mundo. Práctica igual realizan en el campo de televisión por cable o para adquirir asociadamente un antiguo monopolio público en proceso de privatización.⁹ Tanto en la contratación por fuera, como en las alianzas, ninguna de las partes asociadas tiene el control. La multiplicación de estas alianzas obedece a que ninguna de ellas, incluyendo a las empresas gigantes, tienen dinero suficiente para implementar ellas solas la negociación con éxito, de manera igual que ninguna compañía por sí misma tiene toda la tecnología necesaria para realizar sus actividades.

En una obra que alcanzó celebridad a mediados de la década de 1980, fueron retratadas las empresas cuyo manejo había sorteado los desafíos del cambio planetario, alcanzando de tal modo el rango de *empresas excelentes*. En efecto, sus autores se lison-

⁹ *Ibid.*, p. 64.

jearon de que las compañías innovadoras no sólo son inusualmente capaces por cuanto a la producción viable de nuevas mercancías, sino especialmente diestras para responder continuamente a cualquier tipo de cambio en su entorno.¹⁰ Estas firmas modifican su comportamiento, se ajustan, se transforman y se adaptan, en el grado en que cambian las necesidades de sus clientes y mejoran las destrezas de sus competidores; o cuando el genio del público se inquieta, cuando se transforman las fuerzas del comercio internacional y cuando se reforman las regulaciones gubernamentales. En suma, como una totalidad cultural propia, esas empresas son capaces de innovarse por sí mismas. El concepto de innovación aplicado por los autores también definió la tarea del manejador y del equipo gerencial como excelentes. Por lo tanto, las compañías que habían alcanzado este tipo de desempeño innovador, son las que calificaron como empresas excelentes.

Estas empresas son aquellas identificables como brillantes en el planteamiento de sus fundamentos, pues en su seno las herramientas no sustituyen al pensamiento ni la inteligencia ha supeditado al sentido común. Tampoco el análisis impera enervando a la actividad. Todo lo contrario: en ellas se hacen cosas sencillas en un mundo complejo, allí se persevera en las labores, se obstina en la búsqueda de la calidad y se complace a los clientes. Igualmente, en su seno se escucha a los empleados y se les trata como adultos, toda vez que se les concede una amplia libertad de acción como innovadores de los productos y servicios de la empresa. Thomas Peters y Robert Waterman creen, incluso, que en esas firmas se tolera cierto grado de caos a cambio de una acción pronta y expedita, y una experimentación regulizada.

La excelencia empresarial tiene ocho atributos: énfasis en la acción, proximidad con el cliente, autonomía y empresarialidad, productividad a través de las personas, manos a la obra, “zapa-

¹⁰ Thomas Peters and Robert Waterman, *In Search of Excellence*, New York, Warner Books, 1982, p. 12.

tero a tus zapatos”, formas simples, personal reducido, y estira y afloja simultáneo.

Énfasis en la acción. En esas firmas hay una voluntad inquebrantable por hacer las cosas, y aunque en ellas la hechura de decisiones es analítica, no se paralizan como sucede con aquellas otras firmas que no son excelentes.¹¹

Proximidad con el cliente. En estas empresas se aprende de las personas a las cuales se sirve: los clientes, pues ellas brindan calidad, servicio y fiabilidad. Muchas de las firmas innovadoras fueron inspiradas en los clientes, por cuanto a sus mejores ideas para la producción de bienes y servicios.

Autonomía y empresarialidad. Las empresas innovadoras están dotadas con muchos líderes e innovadores a lo largo y ancho de la organización, y constituyen lo que los autores identifican como los campeones de la organización. En su seno no se sujeta a trabajadores con controles que limiten su creatividad, sino que se fomenta el tomar los riesgos y se apoyan las buenas tentativas.

Productividad a través de las personas. Las firmas excelentes procuran al personal como la fuente de la calidad y el incremento de la productividad, y no hacen una distinción entre jefes y subordinados, como si se tratara de extraños mutuamente excluyentes.

Manos a la obra. La filosofía básica de una empresa se basa en sus recursos tecnológicos o económicos, en su estructura organizativa, en su innovación y en su sentido de la oportunidad.

“Zapatero a tus zapatos”. Aunque existen algunas salvedades, por lo general el rendimiento de las firmas es más viable cuando permanecen razonablemente cerca de los negocios que conocen.

Formas simples, personal reducido. La mayoría de las empresas examinadas por los autores son grandes, pero ninguna operaba formalmente como una estructura organizativa matricial,

¹¹ *Ibid.*, pp. 13-16.

toda vez que aquellas que antaño la habían ensayado la abandonaron. “Las formas estructurales y los sistemas de las compañías excelentes son elegantemente simples. El personal de alto nivel es de un número pequeño; no es infrecuente encontrar un personal menor de cien personas conduciendo empresas multimillonarias”.¹²

Estira y afloja simultáneo. Las firmas excelentes están centralizadas y descentralizadas al mismo tiempo.

Reestructuración organizativa. La llamada excelencia de las empresas privadas, bajo estos ocho atributos, tiene como fundamento uno de los impactos que más se han dejado sentir en su seno: el uso de la computación en los procesos de trabajo, la cual auspició su reingeniería. Esto significó metamorfosear a una organización dejando el flujo de cosas, para adoptar el flujo de información.¹³ Por consiguiente, tal problema se está volviendo más serio en las empresas que están basadas en la información, pues cuando una organización se diseña con base en ella, la mayor parte de los niveles administrativos sobran. Buena parte de los antiguos niveles transmitían información, de modo que hoy en día las grandes empresas han aminorado un 50% los estratos organizativos. Drucker comenta que *Toyota* bajó de más de veinte niveles, a sólo once estratos, en tanto que *General Motors* lo hizo de veintiocho a diecinueve. Esta tendencia no ha cesado, y se presume que en el futuro hará que las organizaciones sean más aplanadas.¹⁴

Lo anterior ha propiciado una mutación muy sensible en la estructura laboral en las empresas. Algunas personas que antaño ocupaban mandos medios transmitiendo información siguen siendo integrantes de la organización en calidad de empleados, pero ya no pueden esperar tener un empleo vitalicio.¹⁵ Paralelamente el trabajo temporal y de tiempo parcial, que emergió hace

¹² *Ibid.*, p. 15.

¹³ *Ibid.*, p. 13.

¹⁴ Drucker, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, p. 9.

¹⁵ *Ibid.*, p. 60.

más de tres décadas y que suministraba mecanógrafas, recepcionistas y registradores para los supermercados, ahora está proliferando. Antaño comprendía a personas con habilidades relativamente escasas, en tanto que los empleados temporales estaban destinados a reemplazar a los empleados con planta que se enfermaban o tomaban vacaciones.

El personal. Sin embargo, gradualmente esos empleados han venido desempeñando labores que apelan a destrezas más elevadas y posiciones más encumbradas, y trabajan para la empresa durante períodos más largos. Por ejemplo, en Estados Unidos de América, el número de agencias que ofrecen empleo temporal se duplicó en sólo cinco años, pues en 1989 había 3 mil firmas, en tanto que en 1994 se habían multiplicado en 7 mil. Drucker razona que tal vez la mitad de esas agencias suministran personal profesional que desempeña la alta gerencia, más que personas con destrezas menores o para cubrir plazas para novicios.¹⁶ La gerencia, como es visible, se ha tornado en una mercancía que se puede adquirir en el mercado, de igual modo como los manejadores están ahora involucrados en el movimiento comercial a disposición de clientes potenciales.

Otro de los efectos de alto impacto de la reducción de niveles administrativos y de los nuevos métodos de crecimiento de la empresa privada, es la práctica de “contratar por fuera”. Esta fórmula, que también se aplica en los hospitales y las dependencias gubernamentales, consiste en la entrega de una actividad íntegra a una firma independiente que está especializada en la misma. Esta ha sido práctica común por cuanto mantenimiento y aseo, pero ahora se ha extendido al procesamiento de datos y su gerencia.

Algunas corporaciones están usando la “contratación por fuera” como metodología de expansión, como la IBM, que estableció la nueva empresa *Network Station Management* con el objeto de comprar, mantener y manejar los millares de computadoras personales que usan las grandes compañías. Esta, di-

¹⁶ *Ibid.*, p. 61.

cho sea de paso, es la mayor inversión hecha para los procesos de trabajo de las oficinas de las compañías estadounidenses. Drucker prevé que a principios del año 2000, las empresas privadas podrán haber contratado por fuera todo el trabajo de apoyo, así como todas aquellas actividades que no brinden las oportunidades de realizar carrera hasta la alta gerencia, de modo que en muchas firmas la mayoría de los trabajadores no serán empleados de la organización, sino de un contratista externo.¹⁷

El efecto sucedáneo de las grandes mutaciones que afectan a la empresa mercantil, es que el manejo privado se ha desplazado desde la esfera de la producción, hacia la esfera del comercio. Peter Drucker reivindica para sí que fue en una de sus obras pioneras donde, en 1954, afirmó que los resultados solamente están en el mercado.¹⁸ Desde entonces, “todo el mundo habla de compañías impulsadas por el mercado o impulsadas por el cliente”.¹⁹

Durante la época en la cual no había información de mercado, las decisiones, especialmente aquellas de operación cotidiana, se hacían como decisiones de manufactura. Por consiguiente, se controlaban por los sucesos inherentes a la planta y se basaban en la única información disponible: la de costos de manufactura. Pero actualmente, cuando se cuenta con información de tiempo real sobre los sucesos del mercado, las decisiones se basan más en lo que sucede allí donde los consumidores finales toman las decisiones de comprar. Tales decisiones son controladas por quienes poseen la información, es decir, los minoristas y los distribuidores.

Debido a que las compañías se están organizando internamente con base en el flujo de información, disminuyendo los niveles organizativos, ahora también se están organizando con fundamento en la información externa. Las empresas están aprendien-

¹⁷ *Ibid.*, pp. 62-63.

¹⁸ Peter Drucker. *The Practice of Management*, New York, Harper and Row Publishers, 1954.

¹⁹ Drucker, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, p. 161.

do que la economía necesita menos de los intermediarios, eliminándose a los mayoristas como ocurre en Estados Unidos y Japón.

La distribución de la planta física también ha cambiado, pues en muchas industrias la bodega está sobrando, en tanto que en otras cambió de objeto. Existen cadenas de supermercados medianos que manejan la mitad de su mercancía sin almacenamiento alguno, porque la mercancía fluye directamente del fabricante a la tienda; en tanto que la otra mitad pasa por una bodega, pero no se guarda allí, sino que vuelve a salir en un plazo máximo de 12 horas. Incluso, se proyecta reducir el tiempo a tres horas, pues según la jerga usada entre los comerciantes, la bodega se ha convertido en un "patio de maniobras", dejando de ser un "patio de estacionamiento".²⁰

Paralelamente, la economía está necesitando menos financiamiento, dejando de ser vigente esa larga época de dos siglos que brindó a los bancos su negocio más seguro y lucrativo, es decir, el préstamo a corto plazo sobre las existencias de la empresa. Drucker cree que la fuerte baja de la demanda de este dinero explica por qué los bancos de los países desarrollados han visto achicarse su negocio de préstamos comerciales, aun cuando existe bonanza económica, destinando sus fondos a dudosas operaciones de bienes raíces y préstamos a dictadores de los países del llamado Tercer Mundo.²¹

En suma: la empresa, que antaño estaba organizada en torno al flujo de cosas y de dinero, ahora lo hace en función del flujo de información, tal como es observable en las corporaciones privadas "excelentes". En Estados Unidos de América existen 62 empresas líderes en una diversidad de campos de actividad, que según Peters y Waterman constituyen una muestra representativa de la economía estadounidense. Esas compañías excelentes fueron agrupadas de la siguiente forma:

²⁰ *Ibid.*, p. 162.

²¹ *Idem.*

1. Compañías de alta tecnología, como *Digital Equipment*, *Hewlett Packard* (HP), *Intel* y *Texas Instruments* (TI);
2. Empresas productoras de bienes de consumo, por ejemplo, *Procter & Gamble* (P & G), *Chesebrough-Pond's* y *Johnson & Johnson* (J & J);
3. Firmas fabricantes de bienes industriales, que los autores llamaron “cajón de sastre”, que incluyó a *Caterpillar*, *Dana* y *3M* (*Minnesota Mining and Manufacturing*);
4. Empresas de servicios, por ejemplo, *Delta Airlines*, *Marriott*, *McDonald's* y *Disney Productions*;
5. Compañías de gerencia de proyectos, a saber: *Bechtel* y *Fluor*;
6. Firmas que explotan recursos naturales, personificadas por *Atlantic-Richfield* (Arco), *Dow Chemical* y *Exxon*.²²

El criterio del éxito y la vitalidad de estas firmas fue su rentabilidad, pues sólo algunas de las 60 empresas tuvieron cifras de ventas anuales inferiores a los mil millones de dólares, o bien, historiales de menos de veinte años de existencia. Pero dentro del selecto número de esas 60 compañías excelentes, Peters y Waterman destacan un número aún menor y más selecto de empresas élite que personifican plenamente los ocho atributos arriba señalados: *Bechtel*, *Boeing*, *Caterpillar*, *Tractor*, *Dana*, *Delta Airlines*, *Digital Equipment*, *Emerson Electric*, *Fluor*, *Hewlett-Packard*, *IBM*, *Johnson & Johnson*, *McDonald's*, *Procter & Gamble* y *3M*. Lo que les distingue esencialmente es que todas operan directamente, no constituyen *holdings* ni conglomerados. Todas ellas, aunque no son ajenas a omisiones y errores, cosechan más éxitos que fracasos.

Los autores llaman la atención sobre un hecho relevante que explica el secreto del éxito de lo que conciben como una compañía excelente: la continuidad vital a través del cambio dentro de la organización. En efecto, esas empresas desarrollan una cultura a la cual incorporaron los valores y prácticas de los gran-

²² Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, pp. 19-24.

des líderes, pero esencialmente dichos valores compartidos sobrevivieron por varias décadas después de que desapareció el *gurú* primigenio.²³ Igualmente, Peters y Waterman rescatan el valor de la herencia intelectual de los padres fundadores del idcario de los negocios privados.

La transformación del escenario laboral del manejador, así como su papel en el proceso de la empresa privada, ha ido cambiando su concepto dentro de las nuevas firmas que emergen de los cambios de la economía mundial. Drucker, que comenzó a estudiar el manejo desde la época de la Segunda Guerra Mundial, creía que el gerente es la persona responsable del trabajo de los subalternos, es decir, un jefe, una persona cuyo carácter consistía en estar investido con autoridad jerárquica.²⁴ Pero esa noción ya no es válida hoy en día y razona, además, que esto comenzó a cambiar desde la década de 1950, pues desde entonces el gerente es concebido más bien como la persona a la que se le confía el desempeño de quienes laboran en una empresa; y más precisamente como responsable de la aplicación y el rendimiento en la misma.

Sin embargo, habiendo cambios tan sustanciales en el orden de los hechos, qué más natural que paralelamente exista un cambio en las frases, de modo que Drucker aduce que “ya que estamos en el tema de las palabras, tampoco me gusta ya la palabra gerente [*manager*] porque implica subalternos. Uso más bien ejecutivo porque implica que se tiene la responsabilidad de un área, no necesariamente dominio sobre las personas”.²⁵ La voz ejecutivo es más adecuada porque las nuevas organizaciones necesitan trascender la añeja polaridad viejo-joven, hacia una combinación de relaciones entre patrocinador y mentor, porque en la organización tradicional vigente en los últimos cien años, la estructura interior era una combinación de rango y poder. En

²³ *Ibid.*, p. 26.

²⁴ Peter Drucker, *La Sociedad Post-Capitalista*, Santafé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1993 (1997), p. 50.

²⁵ Drucker, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, p. 17.

contraste, la organización moderna debe implicar la comprensión mutua y la responsabilidad.

Debido a que durante la década de 1970 el uso de la información fue transformando a las organizaciones, desde entonces se entendió a la información como su elemento estructural. Pero más particularmente significó, como ya lo observamos, la supresión de una multitud de niveles, pues en la organización administrativa antigua la mayoría de los gerentes realmente no administraban. Ellos sencillamente transmitían órdenes de la cumbre a la base de la organización, y a la inversa, estando de más, cuando todos sus miembros disponen de esa información.²⁶ Por consiguiente, el añejo modelo de organización basada en la información ya no es el ejército —como lo creyó el coronel Lyndall Urwick—, sino la orquesta sinfónica en la cual cada ejecutante toca para el jefe ejecutivo directamente, sin intermediarios. En la orquesta, como en la empresa moderna donde todo el personal está dotado de información, todos tienen la misma partitura.²⁷ Antaño se suponía que el superior conocía lo que hace el subalterno, porque unos pocos años antes el superior había ocupado la posición de su subalterno. En contraste, en la organización basada en conocimiento los superiores no conocen el oficio de los subalternos. Drucker cree que el director de una orquesta quizá no sepa tocar el oboe, pero sabe lo que ese instrumento debe aportar para el conjunto.

EL IDEARIO INTELECTUAL DEL MANEJO PRIVADO

El recuento anterior acerca de la empresa privada y su gerencia, muestra la doble cara del ideario intelectual de sus pioneros y de sus cultivadores contemporáneos. Por un lado, prevalece la idea de que la dinámica económica planetaria transformó de fondo a la empresa y, en consecuencia, a la gerencia de nego-

²⁶ Drucker, *La Sociedad Post-Capitalista*, p. 118.

²⁷ *Ibid.*, p. 119.

cios, pero también que la permanencia de su identidad ha reclamado el imperativo de no olvidar a sus pensadores primigenios.

Uno de los problemas centrales de la gerencia privada contemporánea es que, en contraste con épocas precedentes, ahora el manejo entraña escenarios donde impera la ambigüedad y la paradoja. Por tal razón, Peters y Waterman razonan que las añejas teorías del manejo ya no son atractivas porque no consideraban a tales ambigüedades y paradojas. Hoy en día la nueva ola del pensamiento gerencial conduce a un mundo caracterizado de tal modo, que las empresas excelentes son las que conocen como manejar las paradojas.²⁸ Sin embargo, los nuevos tiempos requieren, como antaño, el dominio del arte de la dirección. Chester Barnard fue pionero en la concepción del ejecutivo como hacedor de decisiones y manejador de los valores dentro de una organización. Es célebre su frase en el sentido de que, "las funciones esenciales [del ejecutivo] son, primero, proveer el sistema de comunicaciones; segundo, promover el aseguramiento de esfuerzos esenciales; y tercero, formular y definir los propósitos".²⁹

Uno de los rasgos sobresalientes del manejo de las empresas modernas es su transformación deliberada y su capacidad de aprender, sobre todo porque conocen la amenaza de que el mercado las elimine y se empeñan por crear un mercado interno. Las empresas excelentes tienen una gran capacidad de ingenio y de cualidades gerenciales para evitar su falsificación, porque en su seno se experimenta, se alientan ensayos y se admite el fracaso como una realidad.³⁰ Ellas conservan una estructura pequeña, se relacionan con los clientes más directamente, estimulan la competencia interna y, toleran la duplicación y el traslape. Igualmente, en su seno se mantiene un fructuoso ambiente informal bien dotado de información, que estimula la emergencia de nuevas ideas.

²⁸ Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, pp. 90-91

²⁹ Chester Barnard, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938), p. 217.

³⁰ Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, pp. 110-111.

Uno de los primeros pensadores que advirtieron estos fenómenos fue Peter Drucker, cuando en 1968 previó la necesidad de la adaptación de las compañías, y se adelantó en el sentido de que los empresarios deberían aprender a construir y manejar organizaciones innovadoras.³¹

En las compañías excelentes se entiende que más allá del tamaño de su estructura, que en ellas es pequeña, se están desencadenando “deseconomías” de escala. Las empresas más rentables, incluso, están “suboptimizando” sus divisiones y plantas haciéndolas más diminutas de lo que los factores de mercado o las economías de escala indicaban.³² Según Peters y Waterman estos fenómenos están abriendo nuevos horizontes teóricos para el manejo privado, desarrollando una agenda de estudio que abarca la fragmentación, es decir, un fraccionamiento en unidades más manejables, y la idea acerca de que lo pequeño es eficaz recordándonos el ideario de Schumacher. En la mayor parte de las firmas excelentes, la fragmentación es vigente en diversas versiones e incluso la calidad se ha elevado como un dogma para el buen desempeño de un manejo efectivo.

La empresa privada labora en un contexto no sólo altamente mutable, paradójico y ambiguo, sino muy competitivo y potencialmente desastroso para su existencia. De hecho ambos autores juzgan que la verdadera organización empresarial adaptable involucra una evolución de tipo darwiniana porque ensaya incesantemente, experimenta y yerra, y estimula de tal modo sus mutaciones. Pero la firma adaptable debe aprender rápidamente a evitar mutaciones erróneas.

Tal es el escenario actual en la empresa privada, cuyas soluciones a sus problemas se han juzgado tan exitosas, que se están sugiriendo como aplicables a la administración pública.

³¹ Peter Drucker, *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*, New York, Harper and Row, Publishers, 1969.

³² Peters y Waterman, *In Search of Excellence*, p. 112.

PARTE II
EL MERCADO

CAPÍTULO 3

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA: RASGOS ESENCIALES

Del mismo modo como ha ocurrido en las empresas privadas, las transformaciones contemporáneas de la administración pública han demandado un esfuerzo de conocimiento sin paralelo. Ella, como disciplina científica, inveteradamente se ha visto sujeta al flujo y reflujo de sus fronteras, sea con referencia a la gerencia privada, sea con el derecho administrativo. Buena parte de las lides que ha trabado en pro de su independencia han sido ganadas a sus dos disciplinas hermanas.

Pero hoy en día enfrenta un desafío inédito, planteado por la economía política, de la cual se terminó de divorciar por mutuo acuerdo hace casi un siglo. El problema radica en una problematización por la cual los defectos de la administración pública, se supone, son corregibles por medio del uso de las concepciones de la economía. Empero, no se debe deducir que los consejos vendrán desde la óptica keynesiana, ni mucho menos del nuevo mercantilismo. Obviamente ni pensar en el ideario del Estado providencia. El remedio propuesto proviene de la economía neoclásica, especialmente desde el neoliberalismo engendrado en la escuela austriaca y la opción pública estadounidense. La forma que personifica el neoliberalismo en

administración pública es el nuevo manejo público (*new public management*).

UNA IMAGEN BÁSICA

El origen de la nueva gerencia pública parte del siguiente diagnóstico: hacia finales de la década de 1980, crisis recurrentes en el espacio económico de dentro y de fuera del Estado parecieron insalvables. Paralelamente las sociedades comenzaron a naufragar como víctimas de desarreglos institucionales, en tanto que la esfera política se descomponía al tenor de su incapacidad de aliviar los males de la sociedad. Entonces se afirmaron antiguos planteamientos de la economía neoclásica formulados por economistas neoliberales conspicuos —especialmente Ludwig von Mises, Friedrich Hayck, Milton Friedman y James Buchanan—, cuyas prédicas invocaron el retorno a la vida sencilla del intercambio mercantil, evocándose la filosofía económica elemental de Adam Smith y el rigor existencial de los primeros angloamericanos. Particularmente, Friedman propuso reconsiderar a una sociedad mercantil formada por productores y consumidores cuyo intercambio sería temporal y en el momento mismo de la transacción, para luego, en su aislamiento individual dar rienda suelta a su privacidad.¹

Ante una sociedad natural como la concebida por la economía neoclásica, el Estado administrativo resulta no sólo artificial, sino estorbo, y nada mejor que procurar su reforma desde la raíz. Consecuentemente, el modelo gerencial emergente fue propuesto como sustituto de una administración pública que se concibe como agotada, al igual que el Estado del que deriva. Sin embargo, esta visión propone una brecha antinómica entre la administración pública y el nuevo manejo público. Bajo su auspicio se configuran pares opuestos, una dicotomía que separa a la “tradicional”, “weberiana” y “burocrática” administración

¹ Milton Friedman and Rose Friedman, *Free to Choose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979, pp. 1-7.

pública, de un nuevo paradigma gerencial considerado como “ágil”, “eficiente” y “moderno”.

La nueva gerencia pública propone una renovada esencia empresarial dentro del gobierno, en reemplazo de la supuestamente agotada naturaleza burocrática. Esa gerencia es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera fase entraña la *exoprivatización* del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia *fuera* del mercado. La segunda etapa consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia *dentro* del Estado. En la exoprivatización la gerencia pública fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la endoprivatización esa gerencia se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda fase es la mercancía. En tanto la exoprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo*.

El mero enunciado de las ideas precedentes debería concitar un fácil acuerdo, acerca de que los materiales que constituyen la sustancia de la nueva gerencia pública son neoliberales. Empero, esta presunción resulta inaceptable y antipática para algunos, así como temeraria para otros. Quizá estas incomodidades obedecen al sentir general de que el neoliberalismo ha sido entre nosotros un caudal de pauperización, una fuente de descomposición social y un ácido para la convivencia política. Es cierto que nuestros pueblos no eran del todo felices antes de su arribo hacia principios de la década de 1980, pero ciertamente son menos felices ahora.

Esto y otros problemas más hacen imperativo entender con profundidad el significado del nuevo manejo público como una criatura neoliberal, destacándose su esencia económica neoclásica. Esto refuerza la idea de tratar un tema económico por quien no es economista y dirigido a no economistas, es decir, princi-

palmente a los interesados de los temas políticos y administrativos públicos.

Quizá la identificación primigenia del fenómeno gerencial emergente que ha nutrido las reformas administrativas en el cosmos anglosajón, se deba a la pluma de Christopher Hood, quien probablemente sea la persona que lo denominó *nuevo manejo público*.² Este fenómeno gerencial estaba originalmente integrado por dos corrientes de ideas. La primera la constituyen la opción pública, la teoría de los costos de transacción y la teoría del principal-agente.³ Sus contribuciones a la reforma administrativa son las nociones de costeabilidad, opción del usuario y transparencia. La segunda corriente fluye desde el viejo gerencialismo de negocios sobreviviente en el sector público, un remanente ya borroso del movimiento de la *gerencia científica*, cuyos aportes son el manejo profesional y el poder discrecional para lograr resultados, también conocida como libertad de manejo.

En tanto la opción pública provee la idea de primacía del gobierno representativo sobre la burocracia, el gerencialismo brinda el sentido del imperio de la gestión sobre los procesos burocráticos.⁴ La teoría del principal-agente se adentra en la organización administrativa para describir la relación entre un ministro y un subordinado. Plantea que el ministro cuenta con autoridad suficiente para realizar sus tareas, por cuanto *principal* es su estatuto, pero que depende de sus subordinados, asistentes y consejeros. La relación principal-agente obedece al límite de tiempo del primero para hacer *policy*, así como su desconocimiento sobre las materias de esa hechura y recursos de los que disponen quienes forman su equipo.⁵

² Christopher Hood, "A Public Management for all Seasons?", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, pp. 5-6.

³ Peter Aucoin, "Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos", Brugué, Quim y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1996, pp. 491-515.

⁴ *Idem*.

⁵ Michael Barzelay, "How to Argue about the New Public Management", United Kingdom, *International Public Management Journal*, vol. 2, núm. 2, 2000, pp. 197-198.

El nuevo manejo público constituye un fenómeno de alta complejidad. Ello obedece, en primer lugar, a que en su seno han derivado una variedad de ingredientes, los cuales, aunque de la misma naturaleza, o emparentados íntimamente, tienen personalidad propia y autonomía relativa. En primer lugar destaca la economía neoclásica, donde repuntan como aspectos diversos la escuela austriaca y la opción pública. La presencia de la primera es observable principalmente a través de la obra de Ludwig von Mises y Friedrich Hayek. En la segunda son muy visibles James Buchanan, Gordon Tullock, Vincent Ostrom y William Niskanen. También está presente el pensamiento administrativo de Peter Drucker, y una cantidad apreciable de conceptos sobrevivientes de la administración pública que han sido rebautizados. Fuera de la atmósfera anglosajona se debe rendir debido crédito a los franceses Octave Gelinier, Michel Messenet, y Romain Laufer y Alain Burlaud, quienes formularon el esquema esencial del nuevo manejo público varias décadas antes de que apareciera en el Reino Unido y Estados Unidos de América.

Esta combinación no ha producido un ente parecido a Frankenstein, como pudiera pensarse, sino un ser mutante de difícil conceptualización, y de perfiles móviles y perpetuamente acomodables. Dentro de esa masa de ideas, conceptos, propósitos, valores e intereses, se pueden apreciar ocho conceptos relativamente estables y definitorios de la nueva gerencia pública.

En primer lugar se pueden percibir los conceptos fundacionales, el caldo primordial en el que se engendró esa gerencia, a saber:

- Orientación al cliente
- Privatización
- Mercado
- Competencia

Después es observable el aparato de sistematización de la reforma neogerencial del sector público, que estructura una nueva base organizativa y operacional. Los conceptos son:

Enfoque empresarial-gerencial
Gerencia por objetivos y resultados
Agenciación

Finalmente emerge el móvil que animó a la nueva gerencia pública, y que no es otro que:

Reducir costos.

CONCEPTOS FUNDACIONALES

La cuarteta conceptual alrededor de la cual se halla configurada la nueva gerencia pública, es la orientación al cliente, la privatización, el mercado y la competencia.

Orientación al cliente

Uno de los conceptos que mejor permiten identificar los fundamentos neoliberales de la nueva gerencia pública, es la soberanía del consumidor. La idea parte del hecho de que estando los ciudadanos influidos principalmente por el disfrute de bienes tutelares como la educación, la salud y otros servicios brindados por el Estado benefactor, ha emergido el problema de cómo financiar un enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público.⁶ La solución se materializó en la *orientación hacia el cliente*, una versión actualizada de la idea de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig von Mises.

Uno de los propósitos esenciales de las reformas neogerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer un mercado competitivo en su seno. Como se supone que la definición de los obje-

⁶ Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, Paris, 1987, pp. 27-31.

tivos de la administración pública suele ser opaca, su capacidad de respuesta (*responsividad*) requiere un estilo administrativo distinto. Es decir, un manejo responsivo que capte la capacidad que tiene cada cliente para acceder a las prestaciones que tiene derecho a esperar, pues se ha desarrollado una sutil división entre “usuarios de los servicios” y “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos.

La idea de cliente sustituye la de ciudadano, haciendo que como contribuyentes informados conozcan el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por tal motivo, los resultados electorales estarán determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente. Tal es el amplio propósito de la *Carta Ciudadana del Reino Unido*, destinada a los clientes públicos, y, que contiene los estándares de los servicios gubernamentales.⁷

Una de las nociones más ligadas a la soberanía del consumidor es el *empoderamiento* del cliente. El término tiene hondas raíces en la cultura política occidental, donde significa lo que un locutor o escritor desea transmitir cuando externa su opinión. Significa sencillamente la existencia de un gobierno democrático y de organizaciones abiertas a la participación de sus miembros. Sin embargo, en las reformas neogerenciales el *empoderamiento* ha tendido a referir meramente la condición de cliente y evocar la soberanía del consumidor, pues su despliegue obedece a las críticas hechas a un gobierno opaco, remoto e infranqueable. Siendo soberano, el consumidor asume el control de su vida y su destino, y de tal modo hace transparente y próximo a su gobierno.⁸

⁷ Mohan Kaul. “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, London, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, pp. 15-16.

⁸ Guy Peters and Jon Pierre, “Citizens versus the New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment”, United States, *Administration & Society*, vol. 32, núm. 1, 2000, pp. 9-11 y 24-25.

Como derivado de la orientación al cliente, que entraña el mejoramiento de la información de sus preferencias en el mercado, la administración pública sufre alteraciones significativas para tal efecto: las grandes organizaciones que suministran los servicios públicos se desagregan en pequeñas agencias operativas, toda vez que son extintos los monopolios gubernamentales. Siendo esas agencias las receptoras directas de las preferencias clientelares, junto con ellas se establecen pagos directos al usuario que tienden a sustituir los impuestos.⁹

Privatización

El nuevo paradigma constituye un esfuerzo hacia la privatización de los estilos de la práctica gerencial, que demanda la adopción de las herramientas provenientes del sector privado por parte del sector público.¹⁰ El nuevo manejo público se mueve hacia el aumento de la competencia en el sector público, porque la "rivalidad" es la clave de la disminución de costos y mejores estándares. Por lo tanto, se esfuerza por disminuir o revertir el crecimiento del gobierno con base en un cambio hacia la privatización o cuasi-privatización, con un renovado énfasis en la subsidiariedad para la provisión de servicios.¹¹

La privatización entraña una propuesta para que la administración privada juegue un papel pedagógico en provecho de la administración pública, cuyas lecciones significan inherentemente un buen manejo. Simplemente este último es la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas concomitantes al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control. La aplicación del buen manejo produce organizaciones excelentes, es decir, aquellas organizaciones que no

⁹ Christopher Hood, "British Administrative Trends and the Public Choice Revolution", Lane, Jan-Erik (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*. London, Sage Publications, 1987, pp. 145-170.

¹⁰ Hood, "A Public Management for all Seasons?", pp. 5-6.

¹¹ *Ibid.*, p. 3.

tienen solamente un desempeño con altos niveles de rentabilidad, sino que son también innovativas y proveen seguridad de empleo, así como valiosos productos y servicios al consumidor.¹² Consiguientemente, la administración pública puede ser una organización excelente si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y mejorar las relaciones con los clientes externos.¹³

Conforme la noción de un Estado administrativo rescatable, al cual se le debe dar una infusión sustanciosa de racionalidad, el modelo de manejo público se propone reemplazar exitosamente al viejo paradigma vigente de la administración pública. Esta idea es el resultado de la combinación de la perspectiva gerencial y una nueva apreciación del sector público, la cual descansa en la idea de establecer un mercado interior y endoprivatizar los procesos de gestión referentes a la provisión de bienes y servicios públicos, y el manejo de las empresas gubernamentales. Por consiguiente, su éxito potencial está basado en las respuestas positivas a las demandas de efectividad del sector público.

Ese supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la exoprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización, tal como se puede visualizar en el siguiente pasaje: "dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima mejor solución es transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales. Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: el primero deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo. Esto también

¹² Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper, "Excellence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", United States, *Public Productivity & Management Review*, vol. 14, núm. 3, 1991, p. 230.

¹³ *Idem*.

significa 'desburocratizar' las operaciones del gobierno y reducirlas substancialmente".¹⁴

El modelo neogerencial, en suma, es propuesto como conciliable en general con la teoría de la administración pública, pero polemiza sin descanso con un paradigma específico de dicha administración al que llama "weberiano". El modelo weberiano que personifica la esencia del Estado administrativo es observado como un paradigma racional basado en la planeación, así como una organización administrativa jerárquica, que deben ser reemplazados por un esquema de descentralización y orientación hacia los resultados, así como con la introducción de mercados internos dentro de los gobiernos.

Mercado

La nueva gerencia pública establece mercados interiores en el seno de la administración pública, y utiliza la contratación para fomentar la competencia. Esta fórmula se extiende a la administración de personal donde se ha impuesto el sistema de contratos,¹⁵ y así allana el paso al servicio civil para incorporar en su entraña a candidatos del sector privado.¹⁶

La visión neogerencial refleja el crecimiento sobresaliente de los valores del mercado en el sector público. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, y aunque la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma en que se hace lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo que está fundado en el desarrollo de un mercado interno. El cambio consiste en mudar algunas funciones tradicionales en el sector público y

¹⁴ Donald Savoie, "What is Wrong with the New Public Management", Canada, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, p. 113.

¹⁵ Richard Boyle, "Managing by Contract in the Public Sector", Dublin, *Administration*, vol. 40, núm. 4, 1992-1993, pp. 333-346.

¹⁶ Andrew Gray and Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 73, Spring, 1995, p. 87.

establecer en su interior los elementos del mercado. Ese cambio está representado por el manejo, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación pública; y por la economía neoclásica, en lugar de la hechura de *policy* macro-económica.¹⁷

En contraste con el Reino Unido y los países de la *Commonwealth*, en Estados Unidos de América, el nuevo manejo público intentó deslindarse del modelo de privatización aludiendo que la perspectiva del mercado no constituye una teoría única, sino un conjunto de estrategias alternativas que pueden tener un conflicto entre sí. Es más, allí el enfoque gerencial es considerado como diferente al modelo de privatización. Para dos conspicuos pensadores neogerenciales, David Osborne y Ted Gaebler, la privatización es una de las *flechas del carcaj* del gobierno, pero privatizar no es la solución. Incluso critican a quienes defienden a la privatización por razones ideológicas y porque sostienen que la empresa privada es inherentemente superior al gobierno.¹⁸

Esta imagen, ciertamente torcida por desconocer la factura privatizadora del nuevo manejo público, constituye un apartamiento ideológico por la incomodidad que algunos gobiernos post-privatizadores tienen cuando aún conservan proles de esas *policies* mercantiles. Empero, se trata de un cambio de foco de la privatización, la cual, de actuar originalmente hacia afuera, retorna y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un mercado interior, pues su objeto es explotar a los sectores públicos de los países que tienen una economía avanzada, donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es substancial y cuentan aún con empresas públicas. En efecto, el manejo público es un intento de reforma del sector público desde

¹⁷ Jan-Erik Lane, "Will Public Management Drive Out Public Administration", Japan, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994, p. 140.

¹⁸ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992, p. 45.

dentro, en tanto que la privatización implica que las funciones son segregadas del sector público.¹⁹ La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo gerencial auspicia el mercado interno. Sencillamente la privatización ha cambiado de lugar, pues ha pasado de fuera, hacia dentro. De aquí nuestra idea de diferenciar, como lo hicimos saber, entre exprivatización y endoprivatización.

Uno de los efectos preponderantes del imperio del mercado es el establecimiento de sus mecanismos dentro de la administración pública, entre los que destacan la contratación por fuera (*contracting out*), los cargos al usuario y los vales (*vouchers*).²⁰ La contratación por fuera es el traspaso de la provisión de servicios al sector privado, en tanto que el cargo a los usuarios es el pago directo de los servicios públicos que realizan para hacerles conocer inmediatamente sus costos y beneficios. Este cargo constituye una de las manifestaciones más nítidas de la orientación al cliente, toda vez que entraña mecanismos típicos de mercado y competencia. Por su parte, los *vouchers* constituyen un régimen a través del cual el cliente adquiere el derecho a un bien o servicio que él puede cobrar a los proveedores, y que reembolsan en moneda o en su equivalente desde un fondo destinado al efecto. Se trata de vales a nombre de personas específicas que reciben un servicio concreto de una lista de proveedores, son intransferibles entre consumidores y no tienen la flexibilidad del dinero. La ventaja esperable de los vales es la garantía de un mejor servicio del proveedor en competencia con otros, pues deberá aportar información adecuada a los consumidores para realizar sus elecciones de mercado, y auxiliar al gobierno como guía de consumo y redistribución del ingreso.²¹

¹⁹ Lane, obra citada, p. 142.

²⁰ Derry Ormond and Elke Löfller, "New Public Management: what to Take and what to Leave", Madrid, Spain, *III International Conference of CIAD on State and Public Administration Reform*, October, 14-17, 1998.

²¹ *Ibid.*, pp. 7-9.

Competencia

La competencia cierra el cuadrángulo básico del esquema conceptual de la nueva gerencia pública, que integran la orientación al cliente, la privatización y el mercado.

Bajo los lineamientos del nuevo manejo público las organizaciones de la administración pública son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como en las empresas privadas. Es decir, se crean corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos, de manera que estas corporaciones públicas tienen más una configuración lucrativa, que una orientación de interés público. Por consiguiente, la competencia es crucial porque se discierne que provee la insistencia necesaria para dar eficiencia a los servicios públicos, e incentivar a las organizaciones estatales para que sean competitivas como proveedoras del gobierno y competitivas con los proveedores del sector privado. Consiguientemente, se ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y establecido servicios con base en el sistema de precios.²²

Debido a que el neomanejo público es categorizado como una reconceptuación normativa de la administración pública, presume ser capaz de proveer servicios de alta calidad para los valores ciudadanos e incrementar la autonomía de los manejadores públicos, pues esos servicios son tan competitivos como los propios de la empresa privada.²³ Con base en este ideario, en el Reino Unido algunos académicos han propuesto al nuevo manejo público como una disciplina ecléctica alternativa que está fundada en la economía, más que en la política, y en el énfasis dado a las fallas de gobierno más que a las fallas del mercado. Igualmente, han externado su escepticismo sobre la capacidad

²² Mohan Kaul, "The New Public Administration: Management Innovations in Government", London, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, p. 18.

²³ Sanford Borins, "The New Public Management is Here to Stay", Ottawa, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 131-132.

de la burocracia para proveer los servicios públicos efectivamente. Por lo tanto, el nuevo manejo público se propone mejorar la visión de los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas poderosas, entre las que destacan la privatización y la competitividad.²⁴

La nueva gerencia pública tiene en la orientación al cliente el espacio de proximidad que requiere para poner *vis a vis* al proveedor y al consumidor. La privatización refrenda el papel eminente de la propiedad y la lucratividad que emanan del capitalismo, en tanto que el mercado se ofrece como el ámbito de intercambio y de transacción para los actores del drama económico que bulle en la administración pública cataláctica, cuya garantía es una competencia proverbial.

APARATO DE SISTEMATIZACIÓN DE LA REFORMA NEOGERENCIAL DEL ESTADO

El enfoque empresarial-gerencial, la gerencia por objetivos y resultados, y la agenciación, configuran la base organizativa y operacional del nuevo manejo público.

Enfoque empresarial-gerencial

El nuevo manejo público constituye un paradigma de gestión que combina los papeles de empresario y gerente. Entraña un modelo empresarial de manejo del sector público, pues la expresión inglesa *public management* es el reflejo de la inserción de la perspectiva gerencial dentro del sector público.²⁵ Esto significa la implantación de la imagen empresarial de los negocios privados dentro del gobierno, cuya idea es que el sector público esté en manos de gerentes profesionales dotados con un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones.²⁶ Es

²⁴ George Boyne, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 74, Winter, 1996, p. 686.

²⁵ Savoie, obra citada, p. 112.

²⁶ Lane, obra citada, p. 139.

un modelo que invoca la *libertad de manejo* como paráfrasis de la friedmaniana idea de la *libertad de elegir*, de lo cual deriva su propuesta sobre la responsabilidad que requiere una asignación clara de deberes, no la dispersión del poder.

Gerencia por objetivos y resultados

El modelo neogerencial desarrolla un diseño de objetivos por resultados, donde se formulan estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como la definición de metas e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos. La noción de responsabilidad es configurada con base en una declaración nítida de metas, de modo que se pone énfasis en los controles de resultados, en tanto que la asignación de recursos se asocia a la medida de rendimiento. Asimismo se anteponen los resultados a los procedimientos, y se enfatiza la importancia de la evaluación y la eficiencia.

Agenciación

Un propósito central del neogerencialismo es desagregar a la burocracia pública en una diversidad de agencias, que operan con base en pago por servicio. La burocracia, antaño centralizada, es desarticulada en unidades menores para operar con libertad y flexibilidad. Se impone un cambio hacia la desagregación de la organización del sector público y el desgajamiento de unidades monolíticas, para establecer un sistema gerencial uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Las nuevas entidades operan con base en presupuestos descentralizados sobre una sola línea, de aquí que se establezcan unidades manejables merced a la separación de los intereses propios de la provisión y de la producción. A través de estos mecanismos se esperan ventajas derivadas del uso de contratos y franquicias, tanto dentro como fuera del sector público.²⁷

²⁷ Hood, "A Public Management for all Seasons?", pp. 5-6.

La importante noción de consumidor soberano determina directa y decisivamente las reformas de la administración pública bajo la égida neoliberal. La agenciación es uno de sus frutos más representativos, pues mediante esta organización en pequeña escala es como se pueden captar con mayor nitidez las preferencias del consumidor.²⁸

Reducción de costos

Como corolario de todo lo anterior, el fin supremo que se persigue consiste en disminuir los gastos del gobierno. Con miras en este objeto se acrecienta la presión hacia un gran rigor en el manejo de los recursos, la reducción de costos, el reforzamiento de la disciplina laboral y la resistencia a las demandas sindicales. De aquí emana el control de las demandas de recursos del sector público para “hacer más con menos”. En suma: el propósito básico del gobierno neomanejador consiste en ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.²⁹

Buena parte de la hermandad académica neogerencial concluye lo siguiente: todo lo anterior demanda que el gobierno sea movido hacia el nuevo manejo público, y hacia una mayor adaptación e innovación institucionales, porque aún está operando con reglas y jerarquía, limita la libertad de acción, coarta la capacidad de respuesta y restringe la iniciativa. En el gobierno la rutina es una sierva del control, cuando debiera responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional, y así construir una más flexible y responsiva adaptabilidad en el despacho de sus labores.

Esta nueva revolución gerencial involucra directamente al Estado, su gobierno y su administración, de modo que debe abandonar al modelo weberiano y adoptar el esquema de mercado.

²⁸ Hood, “British Administrative Trends and the Public Choice Revolution”, p. 148.

²⁹ *Ibid.*, p. 146.

La esencia del modelo neogerencial es el neoliberalismo, es decir, la escuela neoclásica, cuya razón de ser consiste en haber pasado de la teoría objetiva del valor, a la teoría subjetiva del valor, que centra su atención en el individuo. Es este individuo, bautizado como consumidor, la substancia que da la vida al nuevo manejo público.

CAPÍTULO 4

NEOLIBERALISMO

Antes de entrar en materia debemos explicar qué significa economía neoclásica y neoliberalismo, pues frecuentemente se asimilan entre sí como sinónimos, o bien, se separan para referir fenómenos emparentados pero cada cual dotado de singularidad.

ECONOMÍA CLÁSICA Y ECONOMÍA NEOCLÁSICA

El término de economía clásica y economistas clásicos se debe a Carlos Marx. Precisamente refiere como *economía política clásica* a la obra que comienza con William Petty y concluye con David Ricardo, y que se extiende hacia Francia en el periodo que va entre los trabajos de Boisguillebert y los de Sismondi.¹ También John Keynes lo asume así por cuanto a Inglaterra, de modo que ese concepto engloba a Adam Smith, David Ricardo, James Mill y John Stuart Mill, entre otros conspicuos economistas.²

¹ Carlos Marx, *Crítica de la Economía Política*, México, Editora Nacional, 1973 (1859), p. 42.

² John Maynard Keynes, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, FCE, 1943 (1936), p. 17.

El liberalismo, por su parte, es una ancestral doctrina que abarca un amplio temario social, político y económico, y que en este último terreno ha tenido un resultado muy singular. Ello se debe fundamentalmente a su asociación con la economía política, asociación de la cual se razona que derivó su victoria sobre el mercantilismo. Se da como hecho que ninguna otra concepción económica concilia con el ideario liberal como ella, y con frecuencia la idea más pura del mismo se retrata en la libertad económica.

Si bien es cierto que las transformaciones esenciales que tocaron sensiblemente a la economía clásica ocurrieron en tres países de Europa: Inglaterra, Suiza y Austria, en la década de 1870, fue en esa última donde su desarrollo continuo nutrió decisivamente a la disciplina para convertirse en la economía política *neoclásica*. La escuela de viena también prohió los estudios primigenios sobre gerencia en un sentido cataláctico, es decir, centrada en los procesos de mercado.

El neoliberalismo es la prolongación del liberalismo primigenio, pero revisado de un modo tal, que la prole suele ser en cierto aspecto muy poco semejante a su paternal ancestro. He aquí por qué economía neoclásica y neoliberalismo se cruzan, y se confunden.

Quiebra del liberalismo

Entre el liberalismo viejo y el liberalismo nuevo existen diferencias que se deben considerar necesariamente, debido a la incorporación del ideario austriaco en la economía política, por un lado, y merced a que el neoliberalismo ha observado errores de la economía clásica, por el otro. En efecto, desde la segunda mitad del siglo XIX ya era diáfano el que la economía clásica estaba en decadencia por efecto 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, no de las acciones de los individuos, de modo que no ofrecieron una explicación correcta de las fuer-

zas básicas que determinan el valor, y el precio de los bienes y servicios.³ Tampoco, consiguientemente, pudieron analizar las acciones de los consumidores que son las decisivas en las actividades de los productores.⁴ Hay que añadir que la antigua escuela estaba orientada hacia la oferta, en tanto que la nueva lo está hacia la demanda.⁵

Al observar las clases de bienes, esos economistas no pudieron resolver la *paradoja del valor*. Un buen ejemplo es que el pan —un bien muy valioso como base de la vida humana— tenga un valor bajo en el mercado, mientras que los diamantes —un bien de lujo, que es secundario para la supervivencia— tenga un valor muy alto en el mercado. Si el pan es más útil que los diamantes, se debe explicar por qué es mucho más barato en el mercado. Incapaces para aclarar esta paradoja, los economistas clásicos optaron por señalar que los valores se dividen en dos clases, es decir, que el pan tiene un valor de uso mayor que el de los diamantes, pero que es menor su valor de cambio. Debido a esta división del valor, otros economistas censuraron a la economía de mercado por desviar los recursos hacia la producción para el beneficio, en lugar de canalizarlos hacia la producción para el uso, que es más provechosa.⁶

El resultado de esa deficiencia fue mostrar que los economistas clásicos fueron incapaces de analizar las acciones de los consumidores y que no explicaron satisfactoriamente los determinantes de los precios en el mercado. Buscando una solución al problema, ellos concluyeron lo que hoy se considera a los ojos de la economía neoclásica como un infortunio: que el valor es

³ Murray Rothbard, *Ludwig von Mises: su Esencia. Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, p. 20.

⁴ *Ibid.*, pp. 20-21.

⁵ Gert Bruin, "Economic Theory of Bureaucracy and Public Good Allocation", Lane, Jan-Erik (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, 1987, p. 33.

⁶ Marx considera que el resultado del trabajo realizado por los economistas clásicos fue precisamente la distinción entre valor de uso y valor de cambio, y que se trató de una derivación trascendental luego de siglo y medio de labores. Marx, *Crítica de la Economía Política*, p. 42.

algo inherente a los bienes, que el valor se debe inyectar en los bienes mediante los procesos de producción, y que la fuente final del valor es el costo de producción; o bien, la cantidad de horas de trabajo gastadas en tal producción.⁷

Este fue emblemáticamente el análisis realizado por David Ricardo, y que originó directamente la conclusión de Karl Marx por cuanto 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 sustraída de las ganancias legítimas de los trabajadores.⁸ Peor todavía, los economistas clásicos, tratando con la distribución de los ingresos derivados de la producción únicamente en términos de agregados, sólo pudieron percibir una perpetua lucha de clases entre los salarios, los beneficios y las rentas, dando pie a la explicación de que los trabajadores, los capitalistas y los terratenientes batallaban eternamente por sus participaciones.⁹ Pensando sólo en términos de esos agregados los ricardianos separaron las materias de la producción y la distribución, identificando a la última como el ámbito donde se origina el conflicto de clases. Como corolario concluyeron que si los salarios aumentan, ello solamente ocurre a expensas de la reducción de los beneficios y las rentas, o viceversa.¹⁰

Gracias a la orientación hacia la demanda en el mercado los economistas clásicos establecieron la característica clave del modelo de competencia perfecta, es decir, el papel paramétrico de los precios para todos los participantes. Este modelo requi-

⁷ Rothbard, obra citada, p. 21.

⁸ En efecto, 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". David Ricardo, *Principios de Economía y Tributación*, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1937 (1817), p. 18.

⁹ David Ricardo nunca dejó duda acerca de esta apreciación, pues una vez que señala que los productos de la tierra, el trabajo, la máquina y el capital se reparten entre el propietario de la tierra, el propietario del capital y el trabajador, "determinar las leyes que regulan esta distribución es el problema central de la economía política". Ricardo, obra citada, p. XIII.

¹⁰ Rothbard, obra citada, p. 21.

rió una economía más o menos estable, donde la tecnología, las preferencias y otras condiciones no tuvieran grandes cambios, e imperara la certidumbre. En este contexto las acciones descentralizadas de los individuos, como una *mano invisible*, se ajustarían mutuamente promoviendo un resultado beneficioso para todos. La idea smithiana de este máximo social fue reemplazada por los economistas neoclásicos con el óptimo formulado por Vilfredo Pareto, para determinar el método de equilibrio bajo la competencia perfecta. Bajo esta premisa, de condiciones *ciertas*, el equilibrio de la competencia perfecta y el óptimo de Pareto coinciden.¹¹ Pero estos supuestos actualmente se han dado más como excepción que como regla, de modo que los economistas neoclásicos explican los desajustes de la competencia perfecta como externalidades o efectos externos. La externalidad es la causa del disturbio a la optimalidad referida.¹²

La inviabilidad de la competencia perfecta, tanto entre los clásicos como entre los neoclásicos, debe ser considerada cuando se trate de los fenómenos de información en los procesos de mercado.

El panorama narrado por los economistas neoclásicos fue presenciado vívidamente por Karl Marx. Según lo declaró, desde 1848, la producción capitalista había comenzado a desarrollarse rápidamente en Alemania. Sin embargo, la suerte fue adversa a los economistas germanos porque, cuando habían podido investigar libremente sobre economía política, la realidad alemana estaba de espaldas ante las condiciones económicas modernas. En efecto, la economía política, cuando es burguesa, es decir, cuando percibe en el orden capitalista no tanto una fase históricamente transitoria de desarrollo, sino una forma absoluta y definitiva de la producción social, es cuando mantiene su

¹¹ Pareto acuñó un término sutil denominado *ofelmidad* para referir cierta cantidad de una cosa añadida a otra cantidad determinada de esta misma cosa ya poseída, y que es el placer que le procura al individuo esa cantidad. Vilfredo Pareto, *Manuel d'Economie Politique*, Paris, Marcel Giard, 1927, Deuxième édition, pp. 158-159.

¹² Bruin, obra citada, pp. 35-36.

rango de ciencia. Para entonces la lucha de clases permanece latente o se manifiesta sólo de manera aislada.¹³

La economía clásica, especialmente en su versión ricardiana, fue la doctrina que sembró las semillas del sistema marxista.¹⁴ He aquí el mayor de sus deslices, su *pecado original*. Examinando a clases y grupos, más que a los individuos, los economistas clásicos abandonaron el análisis del consumo, y erraron en la explicación del valor y el precio. La ciencia económica llegó a un callejón sin salida.¹⁵ Ese pecado tampoco escapó a los ojos penetrantes de John Keynes, quien deplora que la economía política siguiera el camino de Ricardo y no la vía de Thomas Malthus; pues mientras el primero ponía el acento en que los gustos y necesidades de la humanidad estaban en la oferta, el segundo procuraba el lado de la demanda debido al valor que las personas dan a las mercancías. Keynes cree que leyendo con cuidado la correspondencia entre ambos economistas, puede observarse hasta dónde el olvido de las ideas de Malthus y el dominio del pensamiento de Ricardo, provocaron por dos siglos los equívocos de la economía política.¹⁶

Marx había sugerido que se pusiera la vista en la Inglaterra de su tiempo, donde la economía política clásica apareció en un período donde aún no se ha desarrollado la lucha de clases. Y que se observara que fue David Ricardo, el último gran representante de esa economía política, quien tomó conscientemente como foco de sus investigaciones la contradicción entre los intereses de clase, entre el salario y la ganancia, y entre la ganancia y la renta del suelo. En fin: a pesar de que vio simplistamente

¹³ Carlos Marx, *El Capital*, México, FCE, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894), pp. XVIII- XIX.

¹⁴ Desde la perspectiva del neoliberalismo lo narrado señala yerros que engendraron al marxismo, pero desde el ángulo de este último es un acierto, pues Marx mismo observó en los economistas clásicos a los fundadores de la economía política como ciencia independiente, dando el crédito a William Petty y su *Aritmética Política*. Marx, *Crítica de la Economía Política*, p. 43.

¹⁵ Rothbard, obra citada, p. 21.

¹⁶ John Keynes, Introducción, Thomas Malthus, *Principios de Economía Política*, México, FCE, 1946 (1820), edición procedente de la versión inglesa de 1836, p. XXV.

esta contradicción, percibió en ella una ley natural de la sociedad. Pero “al llegar aquí, la ciencia burguesa de la economía tropieza con una barrera para ella infranqueable”. Marx cree que el período siguiente –1820-1830– se caracterizó por una gran efervescencia científica en el campo de la economía política, toda vez que consiste en el período en que se divulga la teoría ricardiana. Para entonces la burguesía había conquistado el poder político en Francia e Inglaterra, y a partir de entonces la lucha de clases comienza a revestir formas cada vez más acusadas y amenazadoras: “había sonado la campana funeral de la ciencia económica burguesa. Ya no se trataba de si tal o cual teorema era o no verdadero, sino si resultaba beneficioso o perjudicial, cómodo o molesto, de si infringía o no las ordenanzas de policía. Los investigadores desinteresados fueron sustituidos por espadachines a sueldo y los estudios científicos imparciales dejaron el puesto a la conciencia turbia y a las perversas intenciones de la apologética”.¹⁷ Esta labor demoledora de Marx ha sido reconocida como uno de los argumentos más fuertes sobre una disciplina, con sus propios postulados, para hacerla fenecer.¹⁸

Surge entonces lo que Marx llama un *vacuo sincretismo* cuyo mejor representante, John Stuart Mill, tiene una obra considerada como la declaración explícita de quiebra de la economía política. Pero no le va mejor a Mill con quienes son sus discípulos, los economistas neoclásicos, que lo acusaron de haberse acercado al socialismo. Los austriacos le echaron en cara el que sus trabajos dieron pauta al extendido error entre los anglosajones de confundir al liberalismo y al socialismo, que desmembró a la economía clásica inglesa. En efecto, Mill fue juzgado como el mejor patrocinador del socialismo, él elaboró con dedicación todos los argumentos en su favor. Von Mises llegó a decir incluso que en esa tarea Mill fue superior a Marx, Engels y Lassalle.¹⁹ Sólo faltó que el propio von Mises le reclamara su

¹⁷ Marx, *El Capital*, p. XIX.

¹⁸ Andrew Gamble, *Hayek: The Iron Cage of Liberty*. Boulder, Westview Press, 1996, p. 51.

¹⁹ Ludwig von Mises, *Liberalismo*, Barcelona, Planeta-Agostini, 1994 (1927), pp. 235-236.

amistad con Auguste Comte, a quien acusa de ser promotor del estatismo, junto con Johann Gottlieb Fichte, Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Lorenz von Stein, Henri de Saint-Simon y Charles Fourier.²⁰

Pero ¿cómo ocurrió semejante cosa, por qué quebró la economía clásica? Veámoslo a partir del análisis del declive del liberalismo.

No está demás insistir en la idea de la sincronía perfecta entre el liberalismo clásico y la economía política por cuanto ciencia, pues como lo hace notar Ludwig von Mises, el primero alcanzó su victoria sobre el mercantilismo *en* la ciencia económica, y *a través* de ella, porque ninguna otra concepción económica puede conciliarse con una ciencia concebida como disciplina cataláctica.²¹ Según lo expresó, aunque en Inglaterra —durante los decenios de 1820-1830— se utilizó a la economía política para probar que el orden capitalista no funcionaba satisfactoriamente, como lo hizo Marx, no pudo demostrar que podría construirse un orden social sobre la propiedad pública de los medios de producción.

En efecto, von Mises cree que gracias a la ciencia económica se supo que los precios no se fijan arbitrariamente, sino que se determinan dentro de límites estrictos merced a la situación que guarda el mercado. Se reconoció igualmente que las leyes del mercado ponen a los empresarios y a los propietarios de los medios de producción al servicio de los consumidores, y que sus respectivos comportamientos económicos no derivan de la arbitrariedad, sino del ajuste necesario a condiciones dadas. Estos hechos engendraron por sí mismos la ciencia de la economía, y el sistema de catalaxia o intercambio. Donde autores precedentes sólo vieron arbitrariedad y mera coincidencia, los economistas clásicos contemplaron necesidad y regularidad. Fue

²⁰ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944, p. 44.

²¹ Ludwig von Mises, "Intervencionismo", *Ludwig von Mises: Infatigable Luchador Contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1926), p. 88.

de tal modo que la ciencia económica sustituyó las reglamentaciones de policía.²²

Los filósofos, los sociólogos y los economistas que estuvieron activos desde el siglo xviii y hasta primera mitad del xix, formularon un programa político que presidió el orden social en la mayor parte del mundo. Pero este programa no fue íntegramente aplicado en ninguna parte, pues sus promotores no consiguieron que su ideario fuera aceptado en su totalidad, ni siquiera en Inglaterra, patria del liberalismo. El resto del mundo sólo aceptó algunas partes del programa, pero rechazó otras desde un principio, en tanto que unas más fueron desechadas a poco tiempo de su implantación. En fin: "exageraría quien dijera que el mundo llegó a conocer una verdadera era liberal, pues jamás se permitió al liberalismo funcionar en su plenitud".²³ Buena parte de los logros liberales fueron desvirtuados por poderosas corrientes de opinión antiliberal que surgieron en el siglo xix, al grado de que, en la época temprana del siglo xx el mundo ya no quería oír nada del liberalismo.

Debido a que el antiliberalismo apuntaba hacia el colapso de la civilización, Ludwig von Mises, un cruzado eterno en defensa del liberalismo, proclamó que todos aquellos que desearan saber acerca del liberalismo y cuáles son sus metas, ya no podían contentarse con la lectura de las páginas históricas en que se reflejan los anhelos de los primeros liberales, así como de las metas que se propusieron alcanzar, pues el liberalismo jamás logró implantar su ideario en parte alguna del mundo.²⁴ Pero tampoco los manifiestos y las acciones de los partidos que en la década de los años 1920 se denominan liberales, servían para ilustrar acerca del auténtico liberalismo, pues cuando había liberales que admitían la nacionalización de los ferrocarriles, las minas y otras empresas privadas, o que apoyan la implantación de tarifas proteccionistas, resultaba un liberalismo meramente nominal.

²² *Ibid.*, p. 88.

²³ Mises, *Liberalismo*, pp. 15-16.

²⁴ *Ibid.*, p. 17.

En efecto: la lectura de los escritos de los fundadores de esa escuela dejaron de ser suficientes para abarcar la idea liberal, porque el liberalismo no es dogma ni doctrina, sino la aplicación de descubrimientos científicos específicos a la vida social. Los conocimientos sobre economía, sociología y filosofía no dejaron de progresar desde los tiempos de David Hume, Adam Smith, David Ricardo, Jeremy Bentham y Wilhelm von Humboldt, pero la teoría liberal difiere del campo del saber que ellos cultivaban, aun cuando las bases fundamentales no variaron en nada. Pero nadie, desde tiempo atrás, se tomó el trabajo de formular una exposición general del liberalismo nuevo, lo que justificó la aparición del libro de Ludwig von Mises titulado, ni más ni menos: *Liberalismo*.²⁵ De ser cierta esta exposición, formulada hace siete décadas, tal obra podría ser considerada como el acta de nacimiento del *neoliberalismo*.

La revolución marginalista engendrada en 1871 por William Stanley Jevons en Inglaterra, Leon Walras en Suiza y Carl Menger en Austria, significó la construcción del análisis económico moderno, pero al mismo tiempo fue el rompimiento con la teoría del valor que profesó la escuela clásica.²⁶ A partir de von Mises esta teoría subjetiva del valor fue matrimoniada estrechamente con el liberalismo, en el sentido en que lo observó como algo por realizarse. La crítica de Marx a los clásicos hizo que la economía neoclásica comenzara a trabajar un paradigma que separara el valor y el precio, y moviera el análisis económico hacia la teoría subjetiva del valor que está basada en la estima de utilidad hecha por cada individuo. Tal estima se expresa en preferencias que son agregadas en el proceso de intercambio del mercado, bajo el sistema de precios que se forma en el mismo. Todo esto significó que el antiguo esquema formulado por Adam Smith, donde la economía se concibió como una disciplina relacionada con otros conocimientos sociales, fuera reemplazada por una visión unidisciplinaria basada en el estudio del comportamiento económico.

²⁵ *Ibid.*, p. 18.

²⁶ Gamble, obra citada, pp. 13-14 y 51-52.

Von Mises explicó que durante mucho tiempo los efectos de la ciencia económica fueron limitados, porque se le concebía estrechamente como un aspecto de la actividad humana, es decir, la vida mercantil. Debido a que los economistas clásicos toparon con ese obstáculo insuperado que es la paradoja del valor, su imperfecta teoría del valor los hizo reducir el ámbito de estudio de esa ciencia. La economía política hasta finales del siglo XIX sólo aspiró a estudiar el aspecto *económico* de la acción humana, siendo entonces una pura teoría de la riqueza y del egoísmo. Trataba nada más de la acción humana que es impulsada por lo que insatisfactoriamente se denomina afán de lucro, pero sin considerar qué parte del estudio de los demás aspectos de ese actuar corresponde a otras disciplinas científicas.²⁷

Ese modo de razonar de los economistas clásicos fue superado por la moderna economía subjetiva, que transformó la teoría de los precios en la teoría general de la elección humana. Durante mucho tiempo los economistas no entendieron que el reemplazo de la doctrina objetiva del valor por la teoría subjetiva del valor, fue mucho más que sustituir una explicación imperfecta del intercambio mercantil, por otra que se juzgó superior. El cambio fue más trascendental: significó que la teoría general de la elección y la preferencia rebasó el campo de estudio donde los economistas circunscribieran los problemas económicos, desde la época de Richard Cantillon, David Hume, Adam Smith y John Stuart Mill. Esto fue mucho más que concretarse al análisis del *aspecto económico* del esfuerzo humano, orientado a la obtención de cuanto requiere el hombre para el mejoramiento de su bienestar material. Fue mucho más, pues desde entonces, la acción humana en cualquiera de sus manifestaciones, es el objeto de la ciencia económica.

Todas las decisiones presuponen una elección, pues cuando se llevan a efecto se decide no sólo entre diversos bienes y servicios materiales, sino también sobre todo el valor humano que entra en la elección así realizada. Von Mises cree que la teoría

²⁷ Ludwig von Mises, *The Human Action*, Foundation for Economic Education, 1996 (1949), Introduction, <http://www.mises.org/humanaction.asp>.

moderna del valor amplió sustancialmente el horizonte científico de los estudios económicos, pues de aquella economía política sistematizada por la escuela clásica derivó esa teoría general de la acción humana que se denomina *praxiología*. Desde entonces los problemas económicos —también llamados problemas catalácticos— fueron enmarcados en esa disciplina general. El estudio de problemas económicos parte de los actos que consisten en escoger y preferir, porque la economía constituye la parte más desarrollada de la praxiología.

El eclipse de la economía clásica no sólo obedecería a los señalamientos de von Mises, sino a su reemplazo por la escuela neoclásica bajo el dominio de los economistas austriacos, de modo que no se trató tanto de su reivindicación en tiempo reciente, sino de su relevo. Henry George encontró que hacia 1886 la *Enciclopedia Británica* había publicado un artículo sobre economía política, donde esta disciplina se revisaba profundamente a partir de conceptos proteccionistas. En su entender, “esta fue la confesión de que la vieja economía política estaba muerta”.²⁸

A todo lo dicho se debe agregar un conjunto más amplio y complejo de factores que se reunieron en el punto del colapso del liberalismo, entre los que destaca el nacionalismo como un ingrediente ácido a través de sus conceptos de educación pública, control estatal de la economía y expansión del poderío del gobierno sobre la ciudadanía. Al nacionalismo debemos sumar el imperialismo, a través del cual las grandes potencias aumentaron sus áreas económicas de influencia. No menos disolvente del ideario liberal fue la expansión del método histórico en las ciencias sociales, que puso en duda las afirmaciones liberales sobre la universalidad y eternidad de sus principios, destacando sobre todo la contribución de Georg Wilhelm Friedrich Hegel, cuyo impacto fue especialmente notorio en los estudios políticos a través de su concepto de dialéctica. El método histórico no sólo se extendió en Alemania, sino también en Inglaterra, Francia y Estados Unidos de América.²⁹

²⁸ Henry George, *The Science of Political Economy*. New York, Doubleday & McClure Co., 1898, pp. 206-208.

²⁹ Thomas Neill, *The Rise and Decline of Liberalism*, Milwaukee. The Bruce Publishing Company, 1953, pp. 230-243.

do exige un marco normativo apropiado dentro del cual funcione sin obstáculos. Se debe aceptar, incluso, que existen fuertes razones para entender que el gobierno preste, al margen del mercado, algunos servicios que el mercado mismo no puede ofrecer. Esto no quiere decir, empero, que el Estado tenga el monopolio de alguna actividad, y menos que pueda monopolizar sectores económicos —como el servicio postal, la radiodifusión y la emisión de moneda—.³²

Los principios del liberalismo se condensan en una palabra: propiedad, es decir, dominio privado de los factores de producción, pues los bienes de consumo tienen de suyo una condición privada, de modo que todas las exigencias liberales restantes derivan de ese fundamental presupuesto.³³ El nuevo ideario liberal superó las tesis de los fundadores de la escuela a través de una mucho más nítida y precisa comprensión de la mecánica del mercado, merced a los progresos de la ciencia económica.

El neoliberalismo juzga que los economistas clásicos entendieron debidamente que sólo el orden basado en la propiedad privada ofrece cimientos firmes a una sociedad basada en la división del trabajo, y que el sistema de propiedad pública no puede funcionar. Es más, influidos por el pensamiento mercantilista, esos economistas contrastaron la productividad con la rentabilidad, lo que engendró la interrogante acerca de si el orden socialista era preferible al orden capitalista. Sin embargo, los economistas clásicos entendieron claramente que el capitalismo y el socialismo son las únicas alternativas, y que la *intervención* en el funcionamiento del orden de la propiedad privada no puede funcionar.³⁴ Tal es la conclusión irrefutable de la economía, de modo que aquél que quiera recomendar un tercer orden social de propiedad privada regulada, deberá negar tajantemente la posibilidad del conocimiento científico de la economía misma. En caso contrario, “la economía queda formalmen-

³² Friedrich Hayek, *Democracia, Justicia y Socialismo*, México, Diana, 1979 (1978), p. 85.

³³ Mises, *Liberalismo*, p. 37.

³⁴ Mises, “Intervencionismo”, p. 88.

La revolución industrial aportó otra fuerza demoledora del liberalismo: la gran empresa, cuyo papel monopolístico puso en tela de juicio sus dogmas centrales. Durante su apogeo, la gran corporación, incluso sustituyó al Estado como el enemigo de la libertad individual. Finalmente hay que considerar la emergencia del positivismo, que también embriagó a John Stuart Mill, y sirvió de base al desarrollo de la sociología cuyos principios contrastaron enormemente del ideario liberal.

Gestación del neoliberalismo

El liberalismo, especialmente el profesado por la escuela austriaca, difiere en varios aspectos del liberalismo antiguo. Pero cabe destacar que esencialmente la brecha que los separa consiste en que el nuevo liberalismo se concibe como una teoría que se interesa exclusivamente por la conducta mundana del hombre, motivo por lo cual se ocupa de su progreso externo y su bienestar material. Consiguientemente, nada le relaciona con sus necesidades metafísicas, espirituales e internas, porque no promete al hombre su felicidad ni su contento, sino simplemente la satisfacción de los deseos que cabe atender a través del mundo externo. Por tal motivo, mucho se critica al nuevo liberalismo por esta actitud puramente externa y materialista ante lo que sólo es transitorio y terrenal. Pero este liberalismo también se concibe como un ideario, una teoría científica sobre la mecánica de la sociedad que procura ilustrar acerca de la conducta cívica que le conviene adoptar al hombre.³⁰

No es menos relevante señalar, como lo hace uno de los más conspicuos economistas neoliberales, que se debe dejar de preconizar el *laissez faire*,³¹ porque el funcionamiento del merca-

³⁰ Mises, *Liberalismo*, p. 232.

³¹ No está demás señalar que la célebre sentencia *laissez faire, laissez passer* la atribuyen Mirabeau padre y Mercer de la Riviere, a Vincent Goumay, en tanto que Turgot le da el crédito a un comerciante de apellido Legendre. Charles Gide et Charles Rist, *Histoire des Doctrines Economiques*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909), p. 12.

te abolida, prohibida y reemplazada por la ciencia del Estado y la policía, la que registra lo que el gobierno ha decretado y recomienda nuevos decretos. Esos autores están bien conscientes de que regresan al mercantilismo, aun a la doctrina canónica del precio justo, y de que están descartando toda la obra de la economía".³⁵

Los conceptos de economía neoclásica y neoliberalismo suelen identificarse, pero esto no significa una mutua asimilación plena, toda vez que esto puede ser incluso de tipo circunstancial. Lo dicho tiene como causa que la economía posclásica no sea concebida necesariamente como una continuidad plena de la escuela clásica, es decir, una escuela neoclásica que constituya la restauración del pensamiento de Smith, Ricardo, Malthus, Mill y Say. Esto queda muy claro en las ideas de Henry George, quien habla de la escuela austriaca como una "pseudo-ciencia" cuyo origen es el soslayo del término economía política, el cual reemplazó con el vocablo ciencia económica, cuya secuela es el uso de palabras alemanas cuyos significados son intraducibles al inglés.³⁶

Algo más conciliadores, dos profesores franceses reconocen como un esfuerzo loable la cruzada de un puñado de profesores por situar a la economía como una ciencia, que como lo señalamos fue un esfuerzo realizado simultáneamente en Austria, Inglaterra y Suiza durante 1871. Esa cruzada cuajó en una nueva escuela que estableció un principio evidente para sustentar a la economía, encontrándolo en el hecho de que todo ser humano desca lograr el placer y evitar la pena. Se trata de un esfuerzo por alcanzar el máximo de lo primero y lo mínimo de la segunda. Y sin embargo, los catedráticos galos Gide y Rist juzgan, como lo hizo George, que se trata de un "pseudo-renacimiento de la escuela clásica".³⁷ Paralelamente, el *homo economicus*, formulado por los clásicos, continuó colocado en el sitio principal, pero tan esquemático que ya no forma parte de fuerzas en movimiento, sino de signos y caracteres.

³⁵ *Ibid.*, p. 89.

³⁶ George, obra citada, pp. 207-208.

³⁷ Gide et Rist, obra citada, p. 606.

Sin embargo, la nueva escuela recupera la idea de la competencia como una capacidad para realizar el máximo de satisfacción individual. Este aspecto significaría la renovación de la economía clásica, si no existiera de por medio la reserva expuesta. No se puede pasar por alto que esa corriente de pensamiento económico entraña lo que propiamente Gide y Rist también calificaron como una visión hedonista, que ha destacado hechos insignificantes de la economía que ella ha engrandecido, recordando al genio de *Las Mil y una Noches* que ha quebrado los estrechos confines de *La Lámpara de Aladino*, para crecer y alcanzar el cielo. Pero sentencian que se trata de un genio de humo, y que está por verse si esa escuela no está hecha de ese mismo material.³⁸

Quizá la denominación de la escuela neoclásica como teoría de los mercados resulte demasiado amplia, y tal vez sea mejor llamarla teoría de los mercados *con competencia imperfecta*. Este estrechamiento de su alcance obedece a la consideración de que esa escuela puede aplicarse exitosamente al análisis de la competencia imperfecta.

La Escuela Austriaca

La escuela austriaca constituye uno de los fenómenos más relevantes en la historia del pensamiento económico moderno. El origen de su denominación es curioso y paradójico, pues emergió como la opción menor a la escuela histórica alemana preponderante, toda vez que lo *austriaco* era un calificativo que refería lo forastero en las universidades germanas.³⁹ Incluso el epíteto de *austriaco* se expresaba con intenciones despectivas, cuando los catedráticos alemanes referían el trabajo de Karl Menger.⁴⁰

³⁸ *Ibid.*, p. 619.

³⁹ La escuela histórica estaba encabezada por Gustav Schmoller y Werner Sombart. Schmoller es autor del libro *Politique Sociale et Economie Politique*, Paris, V. Giard & E. Briere, Libraires-éditeurs, 1902. Sombart de la obra *El Apogeo del Capitalismo*. México, JCE, 1946 (1902).

⁴⁰ Ludwig von Mises, *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 y 38.

Hoy en día es difícil definir los atributos esenciales de esta escuela no sólo porque las ideas de sus militantes no son unánimes, sino porque los temas principales desarrollados por ellos, que hasta cierta época fueron emblemáticos en su corriente de pensamiento, han sido incorporados a los afluentes contemporáneos de la economía política.⁴¹

Esos temas centrales son los siguientes:

En primer lugar destaca el *individualismo*. Los economistas vieneses sustentaron que los fenómenos económicos deben llegar hasta las acciones de los individuos, pues los grupos y colectividades solamente pueden actuar a través de las acciones de sus miembros singulares. En segundo lugar descuellan el *subjetivismo*, toda vez que su explicación sobre los fenómenos económicos llegaron hasta los juicios y las elecciones hechas por los individuos con base en el conocimiento que detentan, así como de las expectativas que tengan acerca de los acontecimientos externos y de las consecuencias de sus propias acciones. En tercer lugar debemos apuntar los *gustos* y las *preferencias individuales*, porque los economistas austriacos explicaron que las evaluaciones subjetivas de los bienes y servicios son las que determinan su demanda, de modo que los precios están influidos por los consumidores. Los *costos de oportunidad* constituyen un cuarto tema, sobre el cual sus militantes señalaron que sirven para que los productores calculen cómo se reflejan las oportunidades alternativas que deban sacrificarse, pues a medida que se emplean los servicios productivos con un propósito, todos los usos alternativos serán sacrificados. Despunta en quinto lugar el *marginalismo*, tema en el cual los austriacos razonan que en todo diseño económico, los valores, los costos, los ingresos y la productividad, están determinados por la importancia de la última unidad que se añade o que se resta al total. Finalmente referimos la *estructura temporal* de la producción y el consumo, pues aquellos economistas propusieron que las decisio-

⁴¹ Rolando Espinosa, *Introducción, Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, p. 13.

nes de ahorro deben reflejar las “preferencias temporales” sobre el consumo en el futuro inmediato, distante o indefinido, y que las inversiones se realicen considerando las producciones mayores que se espera obtener si se utilizan procesos de producción más dilatados.⁴²

A esta lista se deben sumar dos temas desarrollados por Ludwig von Mises. El primero es la *soberanía del consumidor*. Von Mises asegura que existe una influencia determinante de los consumidores en la demanda de bienes y servicios, que se ejerce sobre los planes de producción de los empresarios a través de los precios resultantes en mercados libremente competitivos. Esto no es sólo un hecho real, sino también un objetivo importante sólo alcanzable si se evita toda interferencia gubernamental en los mercados, así como toda restricción a la libertad de los vendedores y los compradores para aplicar su criterio por cuanto cantidad, calidad y precio de los productos y los servicios. El segundo tema es el *individualismo político*, pues el economista vienés creía que sólo cuando los individuos gozan de plena libertad económica, podrán disfrutar de libertad política. Las restricciones impuestas a la libertad económica conducen directamente a la extensión de las actividades coercitivas del Estado en el ámbito político, minando las libertades individuales esenciales en las sociedades capitalistas.⁴³

Esta corriente de pensamiento económico, bautizada por Charles Gide y Charles Rist como la *escuela psicológica*, tiene su base en lo que se conoce como marginalidad o utilidad final, y que entre los clásicos se conocía como valor de uso. La escuela austriaca la resucita, pero desecha la noción de utilidad en el sentido de diverso a lo perjudicial o superfluo, señalándose desde entonces como la mera propiedad de satisfacer el deseo de cualquier hombre independientemente de su condición, toda vez que la mercancía que lo satisface va desde el pan hasta el opio.⁴⁴

⁴² *Ibid.*, pp. 13-14.

⁴³ *Ibid.*, p. 14.

⁴⁴ Gide et Rist, obra citada, p. 611.

El predominio del ideario vienés enriqueció a la economía en un grado tan determinante, que existe ahora una virtual identidad entre la economía neoclásica y la escuela vienesa, o, cuando menos, una asociación en sus temas centrales.⁴⁵ De ser cierta esta afirmación, la economía neoclásica estaría fundada sobre bases austriacas. Esto podría ser cierto, y desde antiguo, pues Henry George consideró que además esa escuela que reemplazó a los economistas clásicos hizo que los lectores en inglés tuvieran que recurrir a palabras alemanas obtusas y a economistas austriacos del todo desconocidos—Menger, Wieser y Böhm-Bawerk—, pues se trata de una pseudo-ciencia que saca su nombre de un idioma extranjero.⁴⁶ El mismo von Mises ensalza que esos tres economistas fueron *austriacos alemanes*, cuya lengua fue la de Goethe y que sus libros se escribieran en el idioma teutón. En fin, que la “obra de la ‘Escuela Austriaca’ es un logro de la filosofía y la ciencia alemana”.⁴⁷

La economía neoclásica también ha engendrado una corriente de pensamiento económico muy singular: la opción pública (*public choice*), una teoría del comportamiento no-mercantil idéntico a la conducta del individuo en el mercado que se aplica al proceso político. De hecho se trata de uno de sus resultados más destacable, y especialmente, un ensayo de explicación de la política a partir de la economía neoclásica.⁴⁸

SOBERANÍA DEL CONSUMIDOR

Tal como lo tratamos páginas atrás, hacia mediados del siglo XIX la economía había llegado a un callejón sin salida. La solución a sus problemas apareció en el muy señalado año 1871 de un modo independiente y en formas diferentes, gracias al trabajo de Stanley Jevons, Leon Walras y Carl Menger, como también

⁴⁵ Espinosa, obra citada, p. 13.

⁴⁶ George, obra citada, p. 208.

⁴⁷ Mises, *El Contexto Histórico de la Escuela Austriaca de Economía*, pp. 39-40.

⁴⁸ Bruin, obra citada, p. 32.

lo referimos. Puede decirse que “en ese año nació la economía moderna o ‘neoclásica’ ”.⁴⁹

Murray Rothbard cree que esto fue posible porque las soluciones propuestas por esos pensadores a los problemas de la ciencia económica, fueron más comprensivas que las soluciones de los ricardianos. Sin embargo, se deben resaltar los aportes de Menger y Eugen Böhm-Bawerk, quienes centraron su análisis en el individuo que realiza elecciones de acuerdo con sus preferencias y valores en el mundo real. Partiendo del individuo, ellos basaron su análisis de la actividad económica sobre los valores y deseos de los consumidores singulares. Debido a que cada consumidor actúa a partir de su propia escala de preferencias, son sus valores los que interactúan y se combinan para formar las demandas de los que constituyen la base y la orientación de toda actividad productiva. Con base en su análisis de un individuo que se enfrenta al mundo real, los economistas austriacos advirtieron que la actividad productiva se sustenta en las expectativas de satisfacción de las demandas de los consumidores.⁵⁰

Tal es el motivo por el cual los vendedores de bienes del orden primero son los únicos que tienen el privilegio de estar en contacto directo con los consumidores, pudiendo así recibir directamente sus instrucciones de modo inmediato. Son estos suministradores los que trasladan los mandatos de los consumidores a los productores de los demás bienes y servicios.⁵¹

El individuo se convierte en la fuerza que determina la operación del mercado, que establece el papel de la competencia y da sentido a la existencia del empresario. ¿Por qué?

La filosofía individualista

Una respuesta plausible la ofrece Friedrich Hayek, quien cree que el concepto de individuo parte del hecho de que, como sólo

⁴⁹ Rothbard, obra citada, p. 22.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 22-23.

⁵¹ Mises, *The Human Action*, cap. XV, sección 4.

en las mentes individuales pueden existir escalas de valores, no hay sino escalas parciales. De aquí el individualismo concluye que debe dejarse a cada persona, dentro de límites definidos, seguir sus propios valores y preferencias antes que las de otro sujeto. El sistema teleológico del individuo debe ser supremo dentro de estas esferas y no estar sometido al dictado de los demás. El reconocimiento del individuo como juez supremo de sus propios fines, la creencia en que sus objetivos deben gobernar sus acciones, es lo que constituye la esencia de la concepción individualista.⁵²

Esta posición no excluye el reconocimiento de que existan fines sociales, pero solamente como una coincidencia de los fines individuales que aconsejan a los hombres concertar su consecución, de manera que limitan esta acción común a los casos en que coinciden sus intereses personales. Hayek razona que los *fines sociales* son simplemente objetivos idénticos de muchos individuos, o bien, propósitos a cuyo logro esos individuos están dispuestos a contribuir como pago de la asistencia que reciben para la satisfacción de sus deseos. La acción común está limitada a los campos en que los individuos concuerdan sobre fines comunes, de modo que con frecuencia esos fines comunes no son los fines últimos de los individuos, sino medios que usan con una diversidad de propósitos. Esto se explica por el hecho de que las personas están más dispuestas a convenir en una acción común cuando el fin común no es un objetivo último para ellas mismas, sino un medio al servicio de una variedad de propósitos más trascendentes. Estos propósitos son recíprocos, además de comunes.⁵³

Cuando los individuos se combinan en un esfuerzo conjunto para realizar fines que les son comunes, las organizaciones como el Estado, que se establecen con ese propósito, son dotadas con objetivos y medios propios para alcanzar ese designio. Pero una

⁵² Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944, pp. 58-59.

⁵³ Eamon Butler, *Hayek: His Contribution to the Political and Economic Thought of our Time*, London, Adam Smith Institute, 2002 (1983), <http://www.adamsmith.org.uk/hayek/home.htm>, pp. 30-33.

organización así formada no es una persona entre otras, sino una persona mucho más poderosa que cualquiera, pero con su esfera separada y limitada dentro de la cual son supremos sus fines. Los límites de la esfera estatal están determinados por la extensión en que los individuos acuerdan sobre fines particulares, y la probabilidad del acuerdo sobre una particular vía de acción que decrece necesariamente a medida que se extiende su alcance. Existen ciertas funciones del Estado cuya implementación convocará la unanimidad ciudadana, pero habrá otras sobre las cuales se necesitará el acuerdo de una mayoría; hasta llegar a campos donde, aunque cada individuo desearía que el Estado actuase de alguna manera, habría casi tantas opiniones como personas razonando acerca de lo que el Estado debe hacer.⁵⁴

El análisis individualista es un aporte central austriaco a la economía neoclásica. Tal como es observable, ese enfoque concibe sólo acciones emanadas de individuos autosuficientes, que confrontan un contexto signado por oportunidades y restricciones cuando ellos realizan elecciones igualmente individuales. Por consiguiente, no hay lugar para una sociedad entendida como una persona existente por sí misma, sino una colectividad de individuos sin propósitos propios. Sin los individuos que las integran, colectividades como el gobierno, la empresa, el sindicato y la nación, son meras abstracciones.⁵⁵ En contraste con la economía clásica, especialmente con el pensamiento de John Stuart Mill, quien requirió el entendimiento de las leyes del desarrollo social, los austriacos se inclinaron por el conocimiento de los principios del desarrollo individual, conocimiento que sólo es posible observando a la persona actuando y eligiendo en el mercado libre.

Este es el fundamento de la noción de soberanía del consumidor la cual, como la soberanía del Estado en ciencia política, es para el economista igualmente inalienable.

⁵⁴ Hayek, *The Road to Serfdom*, pp. 59-60.

⁵⁵ Gamble, obra citada, pp. 53-54.

La escuela de Viena formuló la tesis de que ninguna actividad productiva —mano de obra o factores productivos— puede conferir valor a los bienes o a los servicios, porque el valor consiste más bien en las estimaciones subjetivas que hacen los consumidores individuales. El valor es una apreciación propia del consumidor, de modo que los precios de los bienes y servicios se determinan con base en la extensión y la intensidad de esas apreciaciones, así como de los deseos de los consumidores con relación a los productos. Observando al individuo, no a los agregados, los economistas austriacos habrían resuelto la “paradoja del valor” que tuvo desconcertados a los economistas clásicos, a saber: que ningún individuo afrontará jamás en el mercado una elección entre el pan como un conjunto y los diamantes como un cúmulo. Ellos habrían demostrado que entre mayor sea la cantidad —número de unidades— de un bien que posea cualquier persona, menor será el valor que asigne a cualquier unidad dada: el hombre que flaquea en un desierto por estar desprovisto de agua, asignará un valor de utilidad extremadamente alto a un vaso con agua, pero ese mismo hombre, caminando por los jardines de Viena, rodeado de abundante agua, asignará una valuación o una utilidad muy baja a cualquier vaso con agua. Por lo tanto, el precio que pagará por un vaso con agua en el desierto será mucho mayor que en Viena.⁵⁶

En suma: el individuo que afronta unidades específicas, o “márgenes”, y que actúa en función de tales unidades, es un hallazgo austriaco que se plasmó en la *ley de la utilidad marginal decreciente*: el pan es mucho más barato que los diamantes porque el número de piezas de pan disponibles es mucho mayor que el número de piezas de diamantes. Como el valor y el precio de cada pieza de pan será mucho menor que el valor y el precio de cada pieza de diamantes, no hay contradicción entre el valor de uso y el valor de cambio: dada la abundancia de las piezas de pan disponibles, cada pieza es menos útil para el individuo que cada pieza de diamantes.

⁵⁶ Rothbard, obra citada, p. 23.

En la economía de mercado el individuo es tan libre en su conducta tanto como sea la extensión del mercado y de su propiedad privada, de modo que solo sus evaluaciones son las que cuentan en él. Aquí el individuo realiza una elección, cuyo principio es que prevalezca el mercado. Se trata de una acción cuyas consecuencias en el mercado se reflejan en ganancias y pérdidas. Esto parte de la maquinaria de la cooperación social en sí, donde la sociedad no consiste en una jerarquía de mando, porque dicha cooperación es una emanación del trabajo del mercado. Aquellos que no enfrentan por sí mismos la cooperación social con sus mejores habilidades, sufren las consecuencias de su rebelión y negligencia, así como de sus yerros y extravíos. Para que se realice la coordinación sólo se requiere que los individuos actúen por su propio interés, de manera que ellos no necesitan de órdenes provenientes de una autoridad mandante ordenando qué hacer y qué no hacer, ni es necesario un poder reforzante de los mandatos.⁵⁷

Por consiguiente, “en una economía capitalista, el mercado es el proceso de regulación de la producción y el consumo. Es el centro nervioso del sistema capitalista”.⁵⁸ A través del mercado las órdenes del consumidor son transmitidas a los productores, y de este modo es asegurado un funcionamiento terso de la economía. Los precios del mercado establecen por sí mismos el equilibrio entre la oferta y la demanda. El mercado se rige por sus propias leyes, y su vigencia hace inescapables a los procesos que en su seno se producen.

Democracia de consumidores

En el capitalismo los medios de producción son propiedad de personas individuales, o de grupos de individuos que asumen la forma de corporación. Estos propietarios producen directamente o a través de otras personas, de suerte que son empresarios por cuanto que producen con su dinero o pidiéndolo prestado a

⁵⁷ Ludwig von Mises, *Intervencionism*, New York, The Foundation for Economic Education, 1988 (1940), pp. 13-14.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 5.

terceras personas. Cualquier hombre puede ser empresario siempre y cuando tenga la habilidad de prever el futuro desarrollo de los mercados mejor que el ciudadano común; si puede inspirar la confianza de los capitalistas y si actúa con su propio riesgo y responsabilidad para alcanzar el éxito. Empresario es aquél que empuja hacia adelante y que se expone por sí mismo a la prueba imparcial a la que lo sujeta el mercado. Lo que es verdad para el empresario lo es para el capitalista como tal, pues sólo este último es quien conoce cómo usar su capital adecuadamente, esto es, invirtiendo para que los medios de producción se empleen eficientemente en provecho de los consumidores. En una economía de mercado el capitalista, igual que el empresario y el trabajador, está al servicio de los consumidores.⁵⁹

Aparentemente el empresario decide qué se produce, y cómo se hace, pero lo cierto es que su labor no se destina a su propia satisfacción, sino al provecho de otros miembros de la comunidad, pues ellos deben vender sus productos en el mercado de consumidores, es decir, entre quienes desean usar o consumir lo producido. El éxito del empresario está determinado por la condición de si produce adecuadamente y en tiempo, los artículos requeridos por el consumidor. “Por consiguiente —remarca von Mises—, son realmente los consumidores y no los empresarios, quienes determinan la dirección y el alcance de la producción. Los consumidores son los soberanos en el mercado económico”.⁶⁰ Ellos son los *amos* a quienes sirven los empresarios, pues lo hacen en su interés.

Tal es el motivo por el cual “la economía de mercado ha sido llamada democracia de consumidores”, pues en ella está presente cotidianamente la papeleta de su voto. Este sufragio a través del pago en dinero es tanto un hecho económico, como una expresión de la opinión pública. Merced a la expedición o retención de su dinero, el consumidor es quien decide el éxito o el fracaso del empresario. La relación empresario-consumidor es directa, pues el primero recibe inmediatamente las órdenes del segundo.⁶¹

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 2-4.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 2-3.

También es el consumidor quien, por su conducta en el mercado, determina indirectamente los precios y sueldos, y por lo tanto, la distribución de la riqueza entre los miembros de la sociedad. De hecho el consumidor decreta mediante sus elecciones de mercado, quién será empresario y propietario de los medios de producción. Cada compra hecha en el mercado por el consumidor influye en la dirección, el tamaño y la clase de la producción.

La democracia como gobierno del pueblo significa que los ciudadanos están unidos por los intereses comunes. Pero cuando un grupo de ciudadanos es beneficiado con privilegios, todos pierden, nadie gana. La democracia sólo puede ser mantenida a través de una economía de mercado, porque en ella los intereses de los ciudadanos como consumidores son considerados plenamente. Todo privilegio implica disminución de la productividad y derivadamente el descenso de la satisfacción del consumidor. Nadie pierde si la satisfacción del consumidor es aceptada como guía de la hechura de *policy*.⁶²

El gobierno democrático, según Hayek, fue instaurado sólo allí donde las funciones del Estado quedaron limitadas a los campos donde se alcanzó un acuerdo real de la mayoría. De modo que este no sólo es el precio a pagar en el sistema democrático, sino también el mérito del credo liberal, es decir: reducir la necesidad del acuerdo a un mínimo compatible con la diversidad de opiniones individuales, existentes en una sociedad libre.⁶³

Ludwig von Mises presume que todo lo anterior explica por qué es un error creer que la democracia y la libertad son compatibles con el intervencionismo o con el socialismo, porque el gobierno democrático sólo es posible como expresión de libertades civiles y de la libertad personal dentro de una economía de mercado. No es un accidente que allí donde se implantó el intervencionismo desapareció la democracia y se instauró el

⁶² *Ibid.*, p. 80.

⁶³ Friedrich Hayek, "Libertad y Sistema Económico", http://www.eumed.net/cursoscon/textos/hayek_libertad.html, 2002, p. 13.

despotismo, toda vez que en los regímenes socialistas se ha restaurado el despotismo oriental. La humanidad debe escoger entre economía de mercado o socialismo, es decir, entre libertad y democracia, o dictadura, porque el intervencionismo como tercera vía es impracticable. La historia de esa humanidad enseña que la civilización sólo ha sido posible donde existe la propiedad privada de los medios de producción. La decadencia de occidente no es explicable como el efecto de un acto divino, sino como resultado del abandono de una *policy* y la instauración de una diversa, que no es otra cosa que la renuncia a la economía de mercado en provecho de la economía planificada.⁶⁴

El mercado cumple asimismo una función draconiana: debido a que “la desigualdad del ingreso y las fortunas es algo esencial en el capitalismo”, el mercado debe garantizar la función social de los beneficios y las pérdidas.⁶⁵ Aunque los economistas progresistas juzgan como objetables los beneficios derivados del proceso económico de mercado, la existencia misma de los beneficios asegura la elevación de los salarios y el daño sólo a quienes von Mises considera como parásitos y ociosos. Además, cuando se habla de beneficio también se debe mencionar la pérdida, porque ambos son los instrumentos que tienen los consumidores para mantener un freno eficaz sobre las actividades empresariales. En efecto, una empresa rentable tiende a expandirse, mientras la compañía que no lo es propende a la contracción. La supresión del beneficio torna rígida la producción y elimina la soberanía de los consumidores, y ello no ocurre porque los empresarios sean perversos y mezquinos, o porque carezcan de virtudes éticas. En ausencia de los beneficios, los empresarios desconocen los deseos de los consumidores, y conjeturar sobre ello es igual a carecer de medios para ajustar o expandir sus plantas industriales en función de los intereses de esos consumidores. Por lo tanto, se debe recalcar que los beneficios y

⁶⁴ Mises, *Intervencionism*, pp. 91-93.

⁶⁵ Ludwig von Mises, “Plancación para la Libertad”, *Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1945), p. 65.

las pérdidas retiran los factores productivos de manos ineficientes y los transfieren a manos eficientes.⁶⁶

La economía de mercado garantiza que los productores sean responsables ante los consumidores. Esta dependencia es directa tratándose de los empresarios, los capitalistas, los agricultores y los profesionales, pero es indirecta siendo el caso de los asalariados. El sistema económico basado en la división del trabajo, cuya naturaleza es que cada quien satisfaga sus necesidades sirviendo a otras personas, no opera si no existe un factor que ajuste los esfuerzos de los productores a los deseos de las personas para quienes produce: los consumidores. Este imperativo es de rango tal que, "si no se permite que el mercado guíe todo el aparato económico, el gobierno deberá hacerlo".⁶⁷

El corolario de todo lo anterior radica en el afán por desvanecer los límites entre lo público y lo privado, tal como lo hacen observar James Buchanan y Gordon Tullock: "el enfoque o método individualista tiende a borrar cualquier distinción o diferencia lógica entre los sectores 'público' y 'privado' de la actividad humana. La acción colectiva, junto con la acción privada, está motivada por fines concebidos individualmente, y toda la acción procede sólo después de que se lleva a cabo un cálculo mental por parte de un individuo o individuos. Igual que los cuerpos que toman decisiones o realizan las opciones, los seres humanos individuales permanecen fundamentalmente invariables en el rango de la actividad privada, como de la actividad pública. Todos los intentos de los filósofos políticos por distinguir claramente entre lo 'rectamente público' y 'lo rectamente privado' es ajeno a este enfoque".⁶⁸

LA NUEVA DERECHA

La escuela austriaca ha venido a ser el sustento básico de la economía neoclásica, la cual, como lo observamos, se ha

⁶⁶ *Ibid.*, p. 66.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ James Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962, p. 316.

germanizado. Del mismo modo, Ludwig von Mises y Friedrich Hayek han sido los inspiradores inmediatos y directos de la *nueva derecha*. Existieron afinidades plenas entre el gobierno de Margaret Thatcher entre ésta y los discípulos de Hayek, cuando se implantaron los programas de privatización en el Reino Unido y se engendró la nueva gerencia pública. Aunque esta gran influencia de Hayek fue decisiva para el desarrollo de la privatización y de esa gerencia, el hecho sirvió para situarlo más como un ideólogo notable, que como un hombre de ciencia.⁶⁹

Debido a que los fenómenos referidos se extendieron mundialmente, hicieron imperativo en los gobiernos el uso del lenguaje económico, que si bien no *reemplazó* las categorías políticas y jurídicas usuales, sí las *desplazó*.⁷⁰ Hay que hacer notar que von Mises y Hayek fueron economistas distinguidos, y que el último fue galardonado con el Premio Nobel de Economía, pero que su formación temprana fue el derecho y la política, toda vez que, durante su vida ambos trabajaron temas de ese tenor. Irónicamente Hayek no pudo ocupar una plaza de profesor de carrera en economía dentro de la Universidad de Chicago, sino en el departamento de ciencia política.⁷¹ Michael Spicer ha destacado el hecho de que Hayek, siendo un campeón de la economía de mercado, tuvo una perspectiva positiva del papel de la administración pública y de la burocracia. Esto, aunque no lo libró de fuertes y justificadas críticas de los estudiosos de la administración pública, explica el por qué de su no inclusión por *default* entre los *abogados del no-Estado*, como Milton Friedman, James Buchanan, Vincent Ostrom y E.S. Savas.⁷²

Lo dicho sobre Hayek es válido, más aún, en el caso de von Mises, de modo que la obra de ambos pensadores tiene un sig-

⁶⁹ Gamble, obra citada, p. 3.

⁷⁰ Larry Terry, "From Greek Mythology to the Real World of New Public Management and Democratic Governance", United States, *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 3, 1999, p. 276.

⁷¹ Gamble, obra citada, p. 2.

⁷² Michael Spicer, "On Friedrich Hayek and Public Administration: an Argument for Discretion Within Rules", United States, *Administration & Society*, vol. 25, núm. 1, 1993, p. 47.

nificado esencial en el desarrollo del proyecto neoliberal en administración pública, aunque es ambiguo: defensa a ultranza del mercado libre, y reconocimiento del papel importante de la administración pública, pero en función del mercado.

CAPÍTULO 5

EL RÉGIMEN MERCANTIL

El requisito primigenio del sistema de la economía neoclásica es la competencia, pues en su plan, ella es fundamental: de cumplirse en forma suficientemente rigurosa, la competencia puede cumplir su misión.

LA LEY DEL MERCADO

El segundo requisito está enunciado en la *Ley del Mercado* formulada por Jean-Baptiste Say, quien la ideó del modo siguiente: el acto de producir bienes proporciona un poder adquisitivo, ni muy grande ni muy pequeño, para adquirirlos. Es decir: existe la equivalencia invariable entre el valor de lo que se produce y el poder adquisitivo disponible para comprar la producción.¹ En toda sociedad donde la división del trabajo está muy desarrollada, los productores directos no pueden consumir sino sólo una pequeña porción de los productos que crean, de modo que para que se consuma el exceso de producción deben buscar compra-

¹ John Galbraith, *Capitalismo Americano*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1959, p. 56.

dores. Esto significa igualmente que cada productor debe encontrar los medios para cambiar los productos que precisa y que produce otro, es decir, requiere un mercado.² En este proceso el dinero funge únicamente como el intermediario que facilita la transacción, porque es un bien deseado que permite ser cambiado instantáneamente por otro producto. Por consiguiente, es con productos con lo que se compran mercancías creadas por otros productores.

Como los productos se adquieren con productos, cada artículo tendrá tantos compradores cuantos más artículos haya en el mercado, de modo que no es la abundancia de dinero lo que facilita las transacciones, sino la abundancia de otros bienes en general. Al final de cualquier cambio encontramos que los productos se compran con productos. Say explicó que “el industrial que se aplica a dar valor a las cosas no puede esperar que estos valores sean apreciados y pagados, hasta que otros hombres tengan medios para su adquisición. ¿En qué consisten estos medios? En otros valores, en otros productos, fruto de su industria, de sus capitales, de sus tierras: de esto resulta, aunque parezca a primera vista una paradoja, que es la producción la que abre mercados a los productos”.³

Cuando una clase de productos se vende magramente no es porque escasee el dinero como lo creen los comerciantes, sino por el deficitario de los productos para el cambio; es decir, se toma el medio por la causa. Sin embargo, siempre hay dinero suficiente para la circulación y el cambio recíproco de otros valores, cuando estos valores existen realmente. Es más, Say creía que “es buena señal que falte dinero en las transacciones, como también es buena señal que falten almacenes para las mercancías”.⁴ De conformidad con la *Ley de Say*, cuanto mayor es el número de productores y más variadas son las mercancías,

² Edmund Silberman, *La Guerra en el Pensamiento Económico*, Madrid, Ediciones Aguilar, 1954 (1949), pp. 197-198.

³ Jean-Baptiste Say, *Traité d'Economie Politique*, Paris, Guillaumin, Libraire, 1841, Sixième édition, p. 138.

⁴ *Ibid.*, p. 140.

más ágiles, más vastos y más diversificados son los mercados, pues cada productor está interesado en la prosperidad de todos los productores.

La *Ley de los Mercados* exalta las cualidades de la producción, recomienda la moderación en el consumo, afianza la solidaridad inter-empresarial, y justifica el libre cambio. Pero sirve también para acreditar el imperativo de la ausencia del Estado en la vida económica, porque cuando se comprende que la demanda de productos es más intensa en la medida que la producción es más activa, no hay que preocuparse por saber a qué rama de la industria conviene que esto se encamine, puesto que el equilibrio es mayor en un régimen de libertad. En todo caso, el remedio para cuando ocurre una aglomeración parcial de mercancías, es un aumento de la producción general, pues el excedente del producto *A* servirá de salida al excedente del producto *B*, y así la saturación general es matemáticamente imposible.⁵

Jean-Baptiste Say estuvo influido directa y poderosamente por Adam Smith, y más precisamente por la celeberrima *mano invisible* que regula al mercado.

Esta función autorreguladora del mercado, esta visión de su papel gubernativo de la economía, ha inspirado su estatuto como modelo de gobierno del Estado. El mercado, de tal modo, es concebido como un gobierno cuya esencia es la espontaneidad y el automatismo.

ESPONTANEIDAD

Adam Smith concibió al mundo económico como una gran comunidad natural engendrada por la división del trabajo. Entendió la espontaneidad de las instituciones económicas, idea propia del siglo XVIII, en una época en la cual se admitía sin reserva alguna que lo natural y espontáneo era inherentemente bueno. Entonces hablar de algo natural, justo y ventajoso, era referir tres

⁵ René Gonnard, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Madrid, Aguilar, 1961 (1921), pp. 328-329.

expresiones empleadas como sinónimos. De manera que argumentando el origen natural de las instituciones económicas, él pensó que de suyo quedaba demostrado su carácter útil y benefactor.⁶

La idea de la espontaneidad de las instituciones es un concepto sobre el que Adam Smith insistió con más frecuencia. Él razonó que la organización de la sociedad económica no requirió de ninguna voluntad colectiva dotada de capacidad de previsión y razonamiento, o equipada con el acuerdo previo entre los hombres. Para tener su carácter sólo necesitó de la acción espontánea de millares o de millones de individuos que siguieron cada cual su propio camino, sin preocuparse de los demás y sin dudar del resultado social derivable de sus actos. Las grandes líneas del mundo económico fueron trazadas no tanto con la adopción de un plan de conjunto diseñado por alguien que funge como organizador y que es ejecutado deliberadamente por una sociedad inteligente, sino como resultado de la reunión de innumerables pequeñas rayitas dibujadas por muchos individuos que obedecen a la fuerza instintiva e inconsciente que es intrínseca al fin que se persigue.⁷

La idea sobre la constitución espontánea del mundo económico es análoga al concepto de las "leyes económicas". Ambas nociones sugieren que existe algo superior a las voluntades individuales y que se impone sobre ellas, a pesar de todas las resistencias entabladas para impedirlo. Pero dichas nociones son diversas, toda vez que la primera es más amplia que la segunda. La denominación *ley natural* sugiere la noción de regularidad y repetición, es decir, la reproducción idéntica de ciertos fenómenos bajo el imperativo de condiciones determinadas de antemano. Hay que explicar, sin embargo, que Adam Smith no se inquieta tanto por el carácter permanente de los fenómenos económicos, sino por su espontaneidad, así como por su rasgo instintivo y natural. Charles Gide y Charles Rist juzgan que esta

⁶ Charles Gide et Charles Rist, *Histoire des Doctrines Économiques*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909), pp. 80-81.

⁷ *Ibid.*, p. 82.

reflexión es aprovechada más bien por Jean-Baptiste Say, quien estableció una comparación entre el mundo económico y el mundo físico, mientras que Smith se ocupó del mundo económico como un ser vivo que crea por sí mismo los órganos indispensables para funcionar. Esto explica por qué no usó nunca la expresión *ley económica*.⁸

La economía se regula con base en su propia virtud, ella es parte de un orden de libertad natural, y hasta es suficiente que se deje al hombre abandonado a su iniciativa para observar que, al perseguir su propio interés, promueve el interés de los demás. En efecto, la naturaleza encomienda a cada cual el cuidado de sus negocios debido a que nadie es más capaz que el propio interesado para juzgar lo que más le conviene. Las cosas están dispuestas de tal modo que, buscando el bienestar propio, se promueve la satisfacción de necesidades ajenas mejor de lo que lo hace el gobierno, por más previsor y prudente que sea. Con toda razón Gabriel Franco cree que esta es una concepción elocuente del deísmo de Adam Smith, así como su visión *providencialista*. Esta interpretación de la economía no es mecánica ni causal, sino el efecto del interés privado como motor fundamental de la vida económica.⁹

A la luz de tiempos distintos a la época de Smith, ante esa idílica visión del mundo se debe tener más bien una actitud de comprobación científica sobre el origen de las instituciones sociales y apreciar su valor desde el punto de vista del interés general. Se puede admitir que la sociedad económica, por motivo de su origen y su funcionamiento, participa de la idea de la espontaneidad de los organismos naturales, pero sin que esto signifique que esa sociedad sea lo mejor posible para el hombre.¹⁰

A la división del trabajo tampoco la juzgó Smith como un efecto de la sabiduría humana, sino como la consecuencia necesaria que se había desarrollado. En efecto, "esta división del

⁸ *Idem*.

⁹ Gabriel Franco, *Estudio Preliminar*. Adam Smith, *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, México, FCE, 1994 (1776), pp. XXV-XXVI.

¹⁰ Gide et Rist, obra citada, p. 81.

trabajo, desde la cual emanan muchas ventajas, no es originalmente un efecto de la sabiduría humana que prevé y se propone alcanzar la opulencia general que de él se deriva. Es la consecuencia necesaria, aunque lenta y gradual, de cierta propensión de la naturaleza humana que no aspira a una utilidad muy extensa: es la propensión a traficar, trocar y cambiar una cosa por otra".¹¹ A través de este proceso se realiza el cambio, y con el cambio nace la división del trabajo, porque es la certidumbre de cambiar el sobrante del producto del trabajo que excede el propio consumo, por la parte del trabajo de otro, de la que se puede tener necesidad, y que estimula a cada quien a tener una ocupación particular.¹² La división del trabajo es el efecto de un instinto común a todos los hombres, del instinto del cambio, que se ha desarrollado espontáneamente bajo la acción simultánea y concordante del interés individual de todos y de cada uno de ellos.

El capital completo acumulado por una sociedad tampoco es el resultado de una acción colectiva consciente, sino de la actividad simultánea y concurrente de muchos individuos que son empujados por el deseo elemental de mejorar su situación. Esto los impulsa a ahorrar y emplear este ahorro de manera productiva. Tal deseo es tan poderoso que ni las locuras de los gobernantes más pródigos son capaces de anular sus beneficiosos efectos. Según Adam Smith se trata de un esfuerzo uniforme, constante e ininterrumpido de cada hombre para mejorar su condición. Consiste en el progreso natural de las cosas hacia lo mejor, a pesar de las extravagancias de los gobiernos y de los más grandes errores de su administración pública. Según el economista escocés, se asemeja al incógnito principio de la vida animal que restituye a la constitución orgánica su salud y vigor, pero no sólo en la enfermedad, sino a despecho de las prescripciones absurdas del médico.¹³

¹¹ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc., 1952 (1776), p. 6.

¹² Gide et Rist, obra citada, p. 83.

¹³ *Idem*.

AUTOMATISMO

La idea del automatismo de las instituciones económicas tiene su aplicación más interesante en la adaptación de la oferta a la demanda. Adam Smith planteó que sólo en una sociedad basada en la división del trabajo, es posible que cada cual produzca para abastecer el mercado sin previo acuerdo entre los concurrentes al mismo y sin dirección de conjunto. Aquí la dificultad estriba en adaptar la oferta de las mercancías, a su demanda. Es decir, el problema consiste en saber de qué modo pueden conocer los productores, en cada instante, lo que deben producir y en qué proporción, donde no hay nadie para advertírselo. Smith cree que los productores no se abocan a satisfacer necesidades, cualesquiera que sean, es decir, no atienden la *demanda absoluta*, sino solamente la *demanda efectiva*. Esta última refiere la demanda de las personas capaces de ofrecer algo a cambio de los productos que descan, y ofrecer lo suficiente para pagar los gastos de producción de los artículos.

Esa sociedad está fundada tanto en la división del trabajo, como en el cambio. Esto implica por qué en su seno no habrá nada gratuito y nadie sufrirá pérdida ni detrimento en sus intereses, porque de no ser así, unos serían sacrificados en provecho de otros. Pero si cada uno produce con base en su capricho, el problema a considerar es cómo evitar que la producción sea inferior o superior a la demanda efectiva. Smith resolvió el asunto oponiendo el *valor de uso* y el *valor de cambio*. Por el primero refirió la *utilidad* o *valor subjetivo*. Antaño los economistas, para explicar los precios —o lo que es lo mismo, el valor de cambio de los objetos— se apoyaban en la noción de valor de uso. Es decir: la explicación del tipo de cambio de las mercancías está basada en el análisis que previamente han hecho los cambistas con respecto a su utilidad. Pero Smith se conduce de manera diversa, pues no menciona el valor de uso más que para oponerlo radicalmente al valor de cambio, y después ya no se ocupó de él. Al estudiar el precio de las mercancías, Adam Smith se siente extrañado de su perpetua movilidad, de modo que el precio actual o *precio en el mercado* está regulado por una cir-

cunstancia inestable: “la relación entre la oferta y la demanda”.¹⁴ Por consiguiente, le parece imposible que tales fluctuaciones perpetuas expresen el verdadero valor de las mercancías, porque dicho valor no sabría variar de un instante a otro instante, o de un lugar a otro. Se trata de descubrir bajo la corteza de movilidad de los precios en el mercado, otro precio al que Smith da indiferentemente el nombre de precio “real” o precio “natural”.

La primera hipótesis formulada por Adam Smith es que el valor verdadero de una mercancía está determinado por el trabajo, es decir, la cantidad de esfuerzo para producirla. El precio real de cada objeto, esto es, lo que cada cosa cuesta realmente para quien pretende adquirirla, radica en el empeño por tenerla. “El trabajo, por consiguiente, es la medida real del valor de cambio de todos los bienes”.¹⁵ De modo que el trabajo es también el origen y la medida del valor de cambio. He aquí formulada por el padre de la economía política, la teoría que halla en el trabajo la causa del valor, teoría que suministró a Karl Marx los argumentos decisivos contra el capitalismo.¹⁶

El precio efectivo a que se venden las mercancías normalmente se llama precio de mercado, y puede coincidir con el precio natural o ser superior o inferior al mismo. El precio de mercado de cada mercancía se regula por la proporción entre la cantidad de esta misma que realmente se lleva al mercado y la demanda de quienes están dispuestos a pagar el precio natural del artículo, es decir, el valor íntegro de la renta, el trabajo y la ganancia, que se precisa cubrir para llevarlo al mercado. Estas personas son los compradores efectivos, y su demanda, es la demanda efectiva, pues ella es suficientemente atractiva para que el artículo arribe al mercado. Esta demanda es diversa de la llamada demanda absoluta.¹⁷

Desde esta perspectiva Adam Smith explicó que, si la cantidad de mercancías llevada al mercado excede a la demanda efec-

¹⁴ *Ibid.*, p. 87.

¹⁵ Smith, obra citada, p. 13.

¹⁶ Gide et Rist, obra citada, p. 91.

¹⁷ Smith, obra citada, p. 24.

tiva, dicha cantidad no podrá ser vendida totalmente a quienes se muestran dispuestos a pagar el valor íntegro de la renta, los salarios y la ganancia que costó la mercancía hasta llegar al mercado. Es preciso ceder una parte a quienes están dispuestos a pagar menos, y el precio bajo que estos últimos pagan por los artículos reducirá el precio del total. Así, el precio del mercado descenderá más o menos por debajo del precio natural según la abundancia de mercancías haga aumentar más o menos la competencia de los vendedores, según sean más o menos propensos a desprenderse inmediatamente de la mercancía. Sucederá todo lo contrario cuando la demanda excede a la oferta: si la cantidad puesta en el mercado basta exactamente para satisfacer la demanda efectiva y nada más, el precio del mercado coincide exactamente, o en lo que cabe, con el precio natural. Toda la cantidad disponible puede ser vendida a ese precio, y no a ningún otro. La competencia de los diferentes vendedores obliga a todos a aceptar el referido precio, pero nunca otro menor. Esta es la forma como *la cantidad de cada mercancía llevada al mercado se ajusta naturalmente y por sí misma a la demanda efectiva*.¹⁸

Hay de tal modo un mecanismo natural y automático que adapta constantemente la producción de la mercancía a su demanda efectiva, y esto ocurre cuando menos en la gran mayoría de los casos. Las circunstancias en las que esta adaptación no ocurre —hay salvedades que Smith no niega— son completamente excepcionales. Estas son rarezas cuya singularidad confirma la regla general de la adaptación automática de las cantidades ofrecidas a las cantidades demandadas, gracias a las oscilaciones de los precios del mercado, girando todas ellas alrededor del precio natural.

Un orden económico espontáneo y automático fundado y mantenido por el interés personal de los individuos, es entonces la tesis esencial del pensamiento económico de Adam Smith. Esta fórmula, empero, debe ser deslindada del ideario sobre el orden natural de las sociedades sostenido por los fisiócratas, para

¹⁸ *Ibid.*, p. 24.

los cuales consiste en un régimen ideal, en una invención que se debe descubrir. En cambio, para Smith el orden espontáneo es un hecho, no hay que crearlo pues simplemente existe. Se trata de un orden natural cuya fuerza es tal, que estando cohibido por cientos de impertinentes obstrucciones debidas a “la locura de las leyes humanas”, al final termina triunfando. Por debajo de la constitución artificial de la sociedad se mueve la constitución natural que es la que domina. Es esta constitución natural, de la que Adam Smith descubre su funcionamiento y describe su mecanismo. Por esto mismo la economía política que todavía para Quesnay es básicamente un sistema de derecho, en las manos de Smith adquiere los caracteres de una ciencia natural apuntalada por la observación y el análisis de la realidad.¹⁹

Lo anterior explica por qué la fuerza de la reglamentación expedida por los gobiernos puede ser tan poderosa, que desvíe el proceso natural del mercado. En efecto, en el pensamiento smithiano, el automatismo económico es un hecho comprobado como es observable en las fuerzas del mercado cuando existe un régimen de libre competencia. Allí es visible un equilibrio en el cual los trastornos son momentáneos, pues prevalecen factores de reajuste siempre en alerta para dejar sentir sus benéficos efectos.²⁰

Esto lleva a una discusión central en la economía política, que arranca no tanto como una disyuntiva del automatismo contra la acción consciente, sino de la acción espontánea de cada individuo contra la acción exclusiva del gobierno. Es la disyuntiva, pues, entre la libertad y la omnipotencia gubernamental. En este sentido, el *laissez faire* no significa que se permita que actúen fuerzas mecánicas y sin alma, sino que se acepte que los individuos tienen la potestad de elegir cómo quieren cooperar en la división del trabajo social, y asimismo que determinen lo que los empresarios deberán producir.²¹

El neoliberalismo discrepa esencialmente del liberalismo sobre el carácter automático de los mecanismos del mercado. In-

¹⁹ Gide et Rist, obra citada, p. 103.

²⁰ Franco, obra citada, p. XXIX.

²¹ Ludwig von Mises, “El Significado del *Laissez Faire*”, México, *El Foro*, tomo 6, núm. 2, 1949, pp. 89-90.

cluso Ludwig von Mises llevó más allá su réplica a la economía clásica. Según lo dejó ver, al hacerse una costumbre hablar metafóricamente de esas fuerzas automáticas y anónimas que activan el “mecanismo” del mercado, se soslayó que son actos deliberados de los hombres los únicos factores que dirigen al mercado y determinan los precios. Niega, pues, que exista el automatismo en el mercado, pues en su seno sólo hay hombres que consciente y deliberadamente buscan alcanzar los fines que escogieron. Tampoco hay fuerzas mecánicas misteriosas, sino únicamente la voluntad humana de remover la incomodidad que le aqueja. No existe anonimato, sino el tú y yo, Guillermo y José, y el resto de los seres humanos. En fin: cada uno de nosotros es a la vez un productor y un consumidor. En el mercado no existe lo suprahumano ni lo místico, pues el proceso de mercado es únicamente el resultado de las acciones humanas. El fenómeno del mercado deriva solamente de las elecciones hechas por los miembros de la sociedad en una economía de mercado.²²

Todo esto llevó a la escuela austriaca a juzgar como incorrecta la tendencia de imputar a la economía de mercado la característica de ser distinta de los sucesos emanados de las elecciones y las acciones de los individuos, pues el mercado surge solamente a causa de su voluntad para establecer relaciones mutuas. Todo lo que ocurre en el seno del mercado es el efecto de acciones deliberadas de individuos orientadas a mejorar su situación. Este proceso de interacción y cooperación económicas constituye la esencia del mercado, pues no se trata de un ente físico, sino de un proceso interindividual por el que los individuos tratan de mejorar su situación y satisfacer sus apetitos subjetivos. Los precios del mercado también son explicables de modo similar, pues siempre son el resultado de valuaciones subjetivas externadas por individuos que compran o venden, o que se abstienen de hacerlo.²³

²² Citado por Ludwig von Mises, *The Human Action*, Foundation for Economic Education, 1996 (1949), Introduction, parte 1, <http://www.mises.org/humanaction.asp>, parte 4, cap. XV, sección 12.

²³ Thomas Taylor, *Introducción a la Escuela Austriaca de Economía*, varios, *Escuela Austriaca de Economía: Historia, Metodología y Actualidad*. Monterrey, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1989, p. 84.

CATALAXIA

También fue von Mises uno de los primeros economistas neoclásicos en referir al mercado como un proceso de trueque, llamándolo *cataláctica* (*catalaxia* o *catalaxis*).²⁴ Le antecedió un economista de apellido Whately, quien en 1831 utilizó primigeniamente el término en una obra introductoria a la economía política, donde definió a la cataláctica como la ciencia del intercambio.²⁵

El contexto general del término referido es la *praxiología* —estudiada originalmente por un señor apellidado Espinas, en 1890—. Esto, a decir de von Mises, refleja el objeto de estudio de la economía, que no es otro que el fenómeno del mercado, es decir, la determinación de los intercambios de bienes y servicios negociados en su seno. La economía está relacionada principalmente con el análisis de la determinación monetaria de los precios de los bienes y servicios intercambiados en el mercado, de modo que para realizar esta tarea, ella debe comenzar desde una teoría comprensiva de la acción humana. Por consiguiente, la economía no debe restringirse al estudio de los fenómenos económicos, sino extenderse a la comprensión de sucesos no económicos. Debido a esto la economía viene a ser parte de un conocimiento más general que trata de la acción humana, es decir, la praxiología.²⁶

Consecuentemente, el objeto de estudio de la catalaxia es todo fenómeno de mercado, con todas sus raíces, ramificaciones y consecuencias. En efecto, la “cataláctica es el análisis de aquellas acciones que están conducidas con base en el cálculo monetario”.²⁷ Esto explica por qué el intercambio mercantil y el cálculo monetario son inseparables. Todo mercado carente de

²⁴ La mención del término se halla en: Ludwig von Mises, “El Intervencionismo”, *Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1926), p. 88.

²⁵ Citado por Mises, *The Human Action*, Introduction, parte 1.

²⁶ Mises, *The Human Action*, parte 4, cap. XIV, sección 1.

²⁷ *Idem*.

intercambio es una mera ficción, toda vez que la moneda y el cálculo monetario son condiciones de la existencia del mercado.

Friedrich Hayek adoptó y desarrolló el concepto de cataláctica desde que externó haberse enamorado de la palabra, y una vez descubierto que en el griego antiguo significaba no sólo intercambiar, sino “admitir en la comunidad” y “pasar de enemigo, a amigo”. Consecuentemente se propuso llamar “juego de la catalaxia” al proceso de mercado. Hayek cree que de antaño se ha sugerido reiteradamente la conveniencia de que la teoría que explica el funcionamiento del mercado se llame cataláctica (*katalaktein*), palabra con la cual el griego clásico designaba al trueque o intercambio.²⁸ En efecto, el mecanismo del mercado llena plenamente la idea del juego referido, que designa la noción de competencia sujeta a reglas en la que prospera la mayor habilidad, fuerza o suerte. Concierne a un juego basado tanto en la destreza, como en el azar, que sirve para obtener de cada participante la máxima contribución a un fondo común del que cada cual obtendrá una parte incierta.²⁹

La opción pública también se ha centrado en la noción de mercado como catalaxia, es decir, la “economía como ciencia de los intercambios”. De tal relevancia es su incorporación al léxico y la teoría económica, que James Buchanan, al inquirirse sobre lo que deben hacer los economistas, responde que exorcizar al paradigma de la maximización del lugar dominante que ocupa en la caja de sus colegas, así como cejar en definir a la economía en términos del límite de la escasez. Asimismo pugna porque se cambie “la misma definición, incluso el propio nombre de nuestra ciencia”.³⁰ Y que se deje de preocupar tanto sobre la asignación de recursos y la eficiencia, para que se concentre en los orígenes, las propiedades y las instituciones del intercambio, consideradas en términos amplios. En suma: invoca

²⁸ Friedrich Hayek, *Democracia, Justicia y Socialismo*, México, Diana, 1978 (1979), p. 43.

²⁹ *Ibid.*, p. 44.

³⁰ James Buchanan, *Ensayos sobre Economía Política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990 (1989), p. 27.

el idcario de Adam Smith sobre el truce y el intercambio de una cosa por otra, para que ese suceso fundacional se renueve como el principio primigenio de la economía política.

Esta forma de aproximarse a la economía preconizada por Buchanan es la cataláctica, de la cual hay que enfatizar que él reconoce indebidamente la paternidad en Hayek. Esta manera de definir a la economía como tema de investigación llama la atención directamente sobre el proceso de intercambio, comercio o acuerdo contractual. Asimismo introduce un asunto vital para la opción pública, que no es otra cosa que la discusión acerca del principio de orden o coordinación automático, que Buchanan ha sugerido es, *quizá*, el único principio real de la teoría económica como tal.³¹ Concebida con toda seriedad, de la catalaxia brotará naturalmente el intercambio complejo, así como el intercambio simple; definiéndose al primero como el proceso de acuerdos contractuales que trasciende el mágico número "2" de los economistas. Se va más allá de la simplificación relacional entre dos personas, y se supera el escenario simplista del mero intercambio de dos mercancías. El énfasis, por lo tanto, se desplaza directa e inmediatamente hacia todos los procesos de acuerdo voluntario entre las personas.³²

En opinión de esta corriente de pensamiento, el cambio de la perspectiva sobre el concepto de economía tiene un beneficio derivado, a saber: que no existen fronteras entre la economía y la política que establecer, ni entre mercado y gobierno, ni tampoco entre sector privado y sector público. Por lo dicho, es innecesario que los economistas limiten sus trabajos al comportamiento de personas dentro de los mercados, es decir, a las puras actividades de comprar y vender. Mediante una extensión natural del enfoque cataláctico de observar las cosas, los economistas pueden contemplar a la política y al proceso político en términos del paradigma del intercambio. En tanto la acción colectiva se modele con los tomadores de decisiones individuales como uni-

³¹ *Idem.*

³² *Ibid.*, pp. 27-28.

dades básicas, y en tanto se conciba fundamentalmente que dicha acción colectiva refleja intercambios o acuerdos complejos entre todos los miembros de una comunidad de personas, tal acción, conducta o elección, puede concebirse fácilmente bajo la noción de la catalaxia. Con esta inclusión se invalidaría la denuncia contra el “imperialismo de los economistas”, formulada por los científicos sociales.³³

Aún así persiste una distinción radical entre la economía como catalaxia y la política, pues esta última entendida como una disciplina académica se encargaría del universo de relaciones no voluntarias entre las personas, es decir, los vínculos que entrañan el poder y la coerción. Esta misma línea divisoria entre las dos áreas de las ciencias sociales, es la misma que la propuesta por algunos politólogos y sociólogos como Talcott Parsons, a decir de Buchanan.³⁴ Hay que considerar, igualmente, que casi toda relación efectiva observable entre personas incorporará algunos elementos catalácticos y algunos elementos de poder. Por ejemplo, el escenario idealizado de competencia perfecta se define con el objeto de describir una situación en la cual ninguna persona tiene poder sobre alguna otra. Por lo tanto, es el mercado donde todos y cada uno de los compradores de todos y cada uno de los productos y los servicios confrontan a muchos vendedores, entre quienes pueden preferir sin costo; y donde todos y cada uno de los vendedores de todos y cada uno de los productos o servicios confronta a muchos compradores entre quienes puede preferir sin costo. Es decir, ninguna persona ejerce poder sobre ninguna otra. En un escenario tal, el concepto de “poder económico” carece de significado.³⁵

Haciendo gala de prudencia, los militantes de la opción pública previenen que al aplicar la perspectiva cataláctica a la política, o al aplicarse aquella a la opción pública misma, no se debe incurrir en el error de implicar, inferir o sugerir que los

³³ *Ibid.*, p. 28.

³⁴ *Idem.*

³⁵ *Ibid.*, p. 29.

elementos de poder en las relaciones políticas queden descartados. Su perspectiva configura a la política con base en el paradigma de intercambio, pero no ofrece necesariamente un conjunto de hipótesis acerca de que la política y el proceso político sean efectivamente reducibles a un intercambio complejo, un contrato o un convenio. Los elementos de poder se ejercen más fácilmente en escenarios de intercambio complejo, que en escenarios de intercambio simple, y por extensión, más fácilmente en relaciones entre muchas personas que en intercambios entre dos personas. En fin: más en manejos políticos, que en manejos mercantiles. De aquí deriva la idea de que una división apropiada de la labor científica de la ciencia política debe concentrarse en los manejos políticos, en tanto que la economía deberá hacerlo en los manejos de mercado.³⁶

Además pueden desprenderse implicaciones normativas relevantes desde la perspectiva de la opción pública sobre la política, implicaciones que también señalan un modo de concebir a la reforma institucional, pues en la medida en que el intercambio voluntario entre personas se valora positivamente, la coerción se aprecia en términos negativos. De aquí deriva la implicación de que es deseable la sustitución de lo coercitivo por lo voluntario, suponiendo que dicha sustitución sea factible y que los recursos empleados no sean prohibitivos. Esta implicación estimula el empuje normativo que explica la propensión de los economistas que militan en la opción pública, para favorecer manejos como los propios del mercado cuando es posible, así como acoger la descentralización de la autoridad política cuando existen situaciones apropiadas.³⁷

No obstante, aun sin estas implicaciones normativas, la perspectiva de la opción pública sobre la política centra su atención en el modo de emprender reformas que surgen desde el horizonte del poder. En la medida en que las interacciones políticas entre las personas se modelen como un proceso complejo de intercam-

³⁶ *Ibid.*, pp. 29-30.

³⁷ *Ibid.*, p. 30.

bio, en el cual las entradas son evaluaciones; o que las preferencias individuales y el proceso mismo se conciban como el medio a través del cual estas preferencias posiblemente divergentes se combinen, o se amalgamen de alguna manera para conformar patrones o resultados, se hace necesario que la atención se dirija hacia el proceso de interacción en sí y no hacia alguna evaluación de los resultados. De aquí se deduce el modo cómo mejorar un mercado, es decir, facilitando el proceso de intercambio mediante la reorganización de las reglas del intercambio, contrato o acuerdo, porque los procesos de intercambio mercantiles no se mejoran o reforman mediante reacomodos arbitrarios de los resultados finales.³⁸

La perspectiva constitucional de la opción pública, brevemente hablando, surge naturalmente del paradigma de la política como un intercambio, es decir, concebida como catalaxia.

LA COMPETENCIA MERCANTIL COMO GUÍA

Uno de los rasgos más sobresalientes de la economía neoclásica consiste en su fe en el mercado. Pero, significativamente, los economistas que militan en esa escuela de pensamiento han tendido a segregar la idea de la *mano invisible* de Adam Smith y planteado más terrenalmente el problema del equilibrio mercantil con base en los procesos de información.

Friedrich Hayek, uno de los prohombres de la economía neoclásica, ha señalado que es indudable que los seres humanos serán llevados a utilizar la mayor cantidad de información idónea en la medida de que su remuneración depende indirectamente de circunstancias desconocidas. Es así como, hablando en términos de la cibernética, el mecanismo de retroalimentación (*feedback*) asegura el mantenimiento de un orden autogenerado que no es otra cosa que lo que antaño Adam Smith concibió como la intervención de una mano invisible. Debido a que el

³⁸ *Ibid.*, pp. 30-31

juego del trueque mercantil, o catalaxia, no tiene en cuenta las ideas humanas sobre lo que se debe a cada uno, y que recompensa sólo el acierto cuando se juzga sujeto a reglas formales, es como se logra la asignación más eficiente de los recursos.³⁹

Cibernética

Ese orden se manifiesta por sí mismo, y en primera instancia, con base en que las expectativas de las transacciones se realizan con el concurso de los otros miembros de la sociedad. Este ajuste mutuo de planes individuales recuerda que las ciencias físicas comenzaron, años atrás, a tratar con los órdenes espontáneos o sistemas de organismos autónomos llamados retroalimentación negativa. Esta labor la han realizado biólogos como Walter Cannon,⁴⁰ así como los teóricos de la comunicación y el control como Norbert Wiener, si bien, según Hayek, la idea la había trazado Adam Smith cuando hablaba de la mencionada mano invisible que regula los precios. En efecto, en un mercado libre los precios son regulados por una información o realimentación negativa.⁴¹ Pero no sólo el neoliberalismo apunta

³⁹ Hayek, *Democracia, Justicia y Socialismo*, p. 51.

⁴⁰ Hayek se refiere al concepto de homeostasis formulado en 1939 por Walter Cannon, quien llamó la atención sobre la rapidez del cambio en un cuerpo cuando se alteran las condiciones donde se mueve. Se trata del intercambio con otros contextos por el cual un cuerpo no permanece inmaculado, sino sujeto a desgaste y rasgaduras, motivo por el cual desarrolla un proceso de reparación. Esta capacidad de mantener estados constantes ha sido un tema principal en la biología, desde el último cuarto del siglo XIX. En efecto, Cannon señaló que las condiciones constantes que mantiene un cuerpo se llaman equilibrio, tal como se aplica a los sistemas cerrados donde las fuerzas están balanceadas. Este caso corresponde a estados fisio-químicos. En contraste, los procesos fisiológicos coordinados por los cuales se mantienen estados constantes en los organismos complejos y peculiares, como los seres vivos, se denomina homeostasis. El trabajo cooperativo referido entraña la actividad de los nervios, el cerebro, el corazón y otros órganos. Walter Cannon, "Self-Regulation of the Body", Buckley, Walter (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1968, pp. 256-258.

⁴¹ Friedrich Hayek, "Competition as a Discovery Procedure", Petit, Philip, *Contemporary Political Theory*, New York, Macmillan Publishing Company, 1991 (1978), p. 234.

hacia esta dirección, sino también la economía marxista, pues como lo señaló Oscar Lange: sea Adam Smith cuando escribió sobre la *mano invisible* que armoniosamente dirige y coordina los procesos económicos, para acomodarlos en el estado de equilibrio. O sea Karl Marx cuando analizó el funcionamiento de la ley del valor como regulador de la producción de mercancías, ambos se ocuparon de los problemas de regulación de los sistemas económicos, es decir, de la cibernética.⁴²

Es aquí notoria una adquisición conceptual tardía por parte de la economía. Si Hayek pensó en la cibernética para explicar el funcionamiento del mercado hacia mediados de la década de 1970, sus ideas emergieron tardíamente, pues esa disciplina había sido fundada por Norbert Wiener en 1948, con la colaboración estrecha de Arturo Rosenblueth,⁴³ y Julian Bigelow. Empero, Lange cree que la economía se ha ocupado desde antiguo de la materia de lo que ahora es la cibernética. Metafóricamente argumenta que lo que ocurre con uno de los héroes de la comedia de Molière, *monsieur Jourdain* —quien se entera con sorpresa de que toda su vida habló en prosa sin saberlo—, representa muy bien la situación vivida por la economía con respecto a la cibernética. En efecto, los economistas, desde los comienzos de la economía política misma, ya se ocupaban de los problemas cibernéticos sin saberlo, pues han tratado de los procesos de ajuste y regulación de los sistemas compuestos con elementos mutuamente relacionados. Esto ocurrió incluso antes de que dichos problemas fueran planteados en otras ramas del conocimiento, como la biología, y con mucha antelación a que se formularan en forma teórica general en la más reciente ciencia de la cibernética. Ciertamente, de antiguo la economía política consideraba al capitalismo como un sistema que se rige automáticamente, es decir, que opera como un sistema autorregulado. De aquí mismo surgió el principio del *laissez-faire*, según el cual

⁴² Oscar Lange, *Introducción a la Economía Cibernética*, México, Siglo XXI Editores, 1969 (1965), p. 10.

⁴³ Hay que destacar que Rosenblueth fue colega y colaborador de Walter Cannon en la Escuela de Medicina de Harvard.

si el Estado interviene en el curso de los procesos económicos perjudica su autorregulación y arruina el equilibrio económico que surge automáticamente. Por lo tanto, los conceptos de regulación, estabilidad, control y dirección, que pertenecen al lenguaje de la cibernética, aparecen en la literatura económica con anterioridad a que fueran objeto de investigación en cibernética.

Wiener sentó las bases de la nueva disciplina en la teoría de la información desarrollada primigeniamente por la mecánica estadística. Según sus preceptos, la cantidad de información de un sistema es su grado de organización, y de modo inverso, la entropía es su grado de desorganización, siendo pues una negativa de la otra. La entropía entraña la segunda ley de la termodinámica, que enuncia la propensión de todos los sistemas hacia el desorden. Habida cuenta de que los estudios realizados entre 1942 y el año antes referido no tenían un título propio, la solución se encontró en la voz *cibernética*, un término griego que refiere la idea de timonel. Desde entonces esa voz titula a la disciplina que trata con el control y la comunicación en el hombre, el animal y la máquina.⁴⁴ Posteriormente Wiener la extendió a la sociedad, cuando propuso que el concepto de comunicación y gobierno de las máquinas se extendiera al dominio de la sociedad, a través del estudio de los mensajes y las facilidades de comunicación de que dispone.⁴⁵

La cibernética, como es patente, no tiene sus antecedentes en la economía política. Al respecto también hay que explorar la teoría de los servomecanismos. El *servomecanismo* es un instrumento útil para controlar un proceso técnico, y se utiliza para definir el artefacto que, en lugar del hombre, actúa sobre una máquina o un proceso técnico. Es decir, es un *mecanismo de servicio*. La cibernética emerge en la época en cual se comienza a desarrollar la teoría de los servomecanismos, lo que explica por qué Norbert Wiener encontró profundas analogías entre

⁴⁴ Norbert Wiener, *Cibernética*, Madrid, Guadiana Publicaciones, 1960 (1948), pp. 40-41.

⁴⁵ Norbert Wiener, *Cibernética y Sociedad*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1981, p. 18.

el funcionamiento de los servomecanismos y las máquinas electrónicas matemáticas, con el funcionamiento de los organismos vivos. Pero Wiener fue más lejos: él observó que la analogía se puede extender a la regulación y el control de los procesos sociales y económicos.⁴⁶

Hayek refiere con énfasis el concepto de homeostasis, el cual es tratado con rigor por Wiener como una expresión del principio de regeneración. En lo tocante a la vida humana, se debe partir del hecho de que la homeostasis es esencial para su continuidad existencial, pero que la prolongación de la vida humana es reducida. Esto es patente en la temperatura del cuerpo, cuya variación en cinco grados hace imposible la vida. Ese cuerpo debe expeler los productos de su desgaste, antes de que se conviertan en toxinas que amenacen la salud. La "economía" del cuerpo humano contiene termostatos, controles automáticos y reguladores, un conjunto homeostático que obra a favor de la conservación de su salud. Pero hay dos tipos de regeneradores homeostáticos: unos son automáticos, como los referidos, y otros voluntarios y de situación, y ambos tipos se diferencian por su velocidad de respuesta. Los primeros son más lentos, de modo que aquello que es voluntario y situacional responde rápidamente, en tanto que los mecanismos automáticos lo hacen con menor celeridad.⁴⁷

Este fenómeno mediante el cual los seres vivientes y las sociedades resisten la corriente general hacia la corrupción y el decaimiento, la homeostasis, hace de ellos no una materia que permanece, sino una organización que se perpetúa.⁴⁸

Una conjetura que podría extenderse hacia el terreno de lo social, lo político y lo económico, sería si en ellos existen esos dos tipos de procesos homeostáticos, y si operan de un modo similar.

Hay que señalar que Stafford Beer, un especialista en el enfoque cibernético de la gerencia industrial, desarrolló en 1959 un

⁴⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁴⁷ Wiener, *Cibernética*, pp. 190-191.

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 85-86.

concepto que puede servir para comprender la noción homeostática de la economía neoclásica. En su entender, debe definirse la idea de un dispositivo de control para indicar una variable operativa entre límites deseados, asumiéndose la voz *homeostato* para denominarlo. En segundo lugar se debe prescindir de la homonimia entre control y coerción, en la medida que esta identidad entraña el uso de sanciones legales. Una vez hecho esto, propone un concepto sencillo de control, tal y como funciona en la naturaleza, especialmente en los mecanismos biológicos, los cuales son meramente homeóstatos.⁴⁹

El ejemplar más nítido de un homeostato es la temperatura constante de la sangre en el cuerpo. Sin embargo, Beer ofrece otro caso aleccionador que ayuda a entender las añejas versiones de la mano invisible como un homeostato. En efecto, no sólo en un ente biológico es posible observar la homeostasis, sino también entre las especies animales: hay suficientes orugas para alimentar a los pájaros —quienes a su vez mantienen baja la población de orugas—, pero las cuales también consumen la vegetación —que así se mantiene igualmente baja—, y para suministrar suficientes mariposas y polillas, sin que haya plaga de orugas. Este mecanismo refleja el modo como dos especies se mantienen mutuamente controladas, y he aquí propiamente un homeostato. En la vida natural el control ocurre dentro de límites fisiológicos, es decir, hay un valor medio deseado, un estándar conocido de aproximación que opera como compensador que lo regresa al nivel medio cuando comienza a salirse del límite. La homeostasis es, en suma, el principio vital de la autorregulación.⁵⁰

Gracias a esta noción homeostática es que se puede trascender la idea coercitiva del control, para desarrollar su noción autorregulatoria y así entrar en el terreno de la cibernética.

También Hayek se siente atraído por la categoría retroalimentación. Refiriéndose a las máquinas, Wiener señala que su re-

⁴⁹ Stafford Beer, *Cybernetics and Management*, London, The English University Press, 1970 (1959), pp. VII y 21.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 22-23.

gulación de conformidad con su funcionamiento real, no tanto de su operación esperada, es la retroalimentación. Esta entraña el desarrollo de mecanismos que frenan la tendencia hacia la desorganización, produciendo la inversión temporal de la dirección normal hacia la entropía. Es decir: la retroalimentación es la propiedad de ajustar la conducta futura a los hechos pasados.⁵¹ Los sistemas que son el objeto de la cibernética están integrados con elementos unidos mutuamente por una cadena de acciones causa-efecto, que efectivamente entraña la retroalimentación. Con base en esta categoría, la cibernética se define como la ciencia que versa sobre el funcionamiento de los sistemas de acoplamiento. A lo dicho se añade que la cibernética es la ciencia de la dirección y el control de esos sistemas.⁵²

Evidentemente Hayek sugiere la idea del mercado como catalaxia en términos de gobierno, es decir, de timonel o guía del funcionamiento de la economía a través de mecanismos homeostáticos automáticos del primer tipo. El mercado, por consiguiente, es el gobierno de la economía. En esto, sin embargo, también existe una adopción tardía de la economía ante los progresos de la ciencia política. Karl Deutsch había tratado el tema en 1948-1949 al abordar el diseño de los modelos,⁵³ antes de publicar su obra magna sobre los nervios del gobierno a principio de la década de 1960.⁵⁴

Ya que Hayek cita reiteradamente a Wiener, no está demás señalar que este último manifestó su preocupación por los efectos de la primera revolución industrial, la cual desvalorizó el trabajo humano ante la máquina, pues no había obrero con pico en mano que compitiera con una máquina con pala. La segunda revolución industrial, la de las computadoras, estaba ya desvalorizando al cerebro humano en lo tocante a decisiones simples

⁵¹ Wiener, *Cibernética y Sociedad*, pp. 24-25 y 31-32.

⁵² *Ibid.*, p. 7.

⁵³ Karl Deutsch, "Toward a Cybernetic Model on Man and Society", Walter, "Self-Regulation of the Body". Buckley, Walter (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1968, pp. 387-400.

⁵⁴ Karl Deutsch, *The Nerves of Government*, New York, The Free Press, 1966 (1963).

y rutinarias. Y se preguntó acerca de si, de un modo similar al carpintero y al mecánico que sobrevivieron a la primera revolución industrial, el científico y el administrador sobrevivirían a la segunda. Poco tiene que vender quien tenga conocimientos mediocres, pero lo importante para Wiener es que la sociedad tenga valores más relevantes que el vender y comprar.⁵⁵

A pesar de los arcaísmos neoliberales señalados, que denotan cierto autismo disciplinario de esa escuela económica ante los progresos de otras ciencias sociales, debemos hacer notar que el mercado no es concebido como un proceso caótico sino como un gobierno, lo cual es una paradoja. El hecho de que se escogiera el término cibernética para referir los procesos funcionales del mercado, con base en la retroalimentación, dan la razón, al menos en parte, a quienes piensan que el gobierno es un fenómeno inevitable en todo hecho humano.

Tal como es perceptible, no obstante las hondas diferencias que separan a la economía neoclásica y la economía marxista, existen algunos puntos compartidos por cuanto a los lineamientos cibernéticos. Incluso, antes de que el neoliberalismo descubriera que los procesos de retroalimentación son los que mejor explican el funcionamiento de los precios, Lange estaba dedicado al análisis del funcionamiento de los procesos económicos con la ayuda de la cibernética, especialmente con el apoyo de la teoría de la regulación automática. Esta teoría se aplicó a la investigación del funcionamiento de los sistemas y procesos económicos, obteniéndose un nuevo enfoque de los problemas de su regulación y gobernación, así como un instrumento de planificación y regulación de la economía.⁵⁶

Se antoja sorprendente, o hasta insólito, que la economía no hubiera recurrido a la cibernética desde tiempo atrás. Stafford Beer ha llamado la atención al respecto y ha hecho saber que para quien domina la cibernética existe la intuición de que toda economía, independientemente de su magnitud, es en sí misma

⁵⁵ Wiener, *Cibernética*, p. 60.

⁵⁶ Lange, obra citada, pp. 3-4.

homeostática porque incluye controles retroalimentadores que se pueden educar y medir, toda vez que su comportamiento oscilatorio es predecible y controlable. De ser entendida así la economía puede amoldarse al control cibernético, y dejar de ser presa de la conjetura y las elucubraciones.⁵⁷

También lo dicho es perceptible en el papel que juega la competencia en los procesos de mercado.

Competencia

El concepto de competencia nació con la economía clásica. Para Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill solamente consistió en la rivalidad entre los comerciantes ciudadanos, entre los industriales algodoneros, y entre propietarios de minas en la Inglaterra del siglo XIX. Por ejemplo, Smith se limitó a distinguir la competencia y el monopolio por el hecho de sus consecuencias, es decir, que el precio de monopolio es el más alto que se puede alcanzar en cada ocasión, en tanto que el precio de libre competencia es el más bajo que se puede tener, pero no sólo en cada ocasión, sino en un considerable tiempo sin interrupción alguna.

Para algunos economistas posteriores el concepto de competencia también es flexible, tal como es observable en el pensamiento de Alfred Marshall, quien explicó que la competencia puede ser constructiva o destructiva, pero que aun en el primer caso es menos beneficiosa que la cooperación. Tampoco juzga como cierto que la competencia sea propia de la economía moderna, en contraste con la economía antigua. Estrictamente hablando, es la lucha entre dos personas con referencia a la compra o la venta de una mercancía. Esta lucha es más intensa hoy que ayer, pero ella es solamente una consecuencia secundaria y hasta accidental de las características fundamentales de la eco-

⁵⁷ Beer refiere un trabajo de economía preparado por Arnold Tustin en 1953, donde explora un modelo de John Keynes sobre la producción-consumo. Beer, obra citada, p. 35.

nomía industrial. Marshall observó incluso que el concepto de competencia había adquirido el matiz de egoísmo y de indiferencia hacia el bienestar social, y que en la economía moderna hay más egoísmo que antaño.⁵⁸

Sin embargo, con el paso del tiempo la economía neoclásica hizo más riguroso el concepto de competencia.⁵⁹ Hacia fines del siglo XIX los economistas hicieron explícito lo que antes era implícito, es decir, que la competencia exige en todo comercio o industria la existencia de un considerable número de vendedores en recíproca comunicación.

Pero más recientemente aquello cristalizó en la idea de muchos vendedores negociando con muchos compradores, habiendo un precio corriente del cual todos están enterados. Hay que destacar que aquí se considera que ningún comprador o vendedor debe ser suficientemente poderoso, como para regular o ejercer una influencia apreciable sobre el precio común. Para decirlo con palabras de Friedrich Hayek: el sistema de precios únicamente cumple su función si prevalece la competencia, es decir, si el productor individual se ajusta a los cambios de precios y si no los puede establecer por sí mismo.⁶⁰

Esta perspectiva es la que prevalece hoy en día. A partir de la misma, Hayek pregona que en tanto el Estado, especialmente en su forma de Estado de bienestar, destruye el orden civil, los mercados no lo hacen porque prosperan a partir de la iniciativa individual. De modo similar al orden civil, los mercados, cuando son dejados al gobierno de su propio movimiento, proporcionan mayor bienestar a la sociedad que el Estado. Los mercados, en fin, son concebidos como máquinas perpetuamente funcionales que sólo requieren un marco legal y la no interferencia del Estado para brindar un crecimiento ininterrumpido.⁶¹

⁵⁸ Alfred Marshall, *Principios de Economía*, Barcelona, El Consultor Gráfico, 1931, (1920, 8ª edición), 2 tomos, tomo I, pp. 22-23.

⁵⁹ *Idem.*

⁶⁰ John Galbraith, *Capitalismo Americano*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1959, p. 57.

⁶¹ Friedrich Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944, pp. 49-50.

Por lo tanto, la competencia ha venido a ser entendida de un modo diverso a como la comprendía la escuela clásica. Sin dejar de consignar su papel en la asignación de recursos, la escuela austriaca la concibe más bien como un circuito de información. En efecto: la especialización y la división del trabajo complican el problema de la asignación eficiente de esos recursos, porque generan la necesidad de encontrar los medios para dar unidad al proceso, es decir, la coordinación de planes y esfuerzos separados de una multitud de actores.⁶² Detrás del tema de la división del trabajo existe un problema al que Friedrich Hayek denominó *división del conocimiento*.

En su entender, tal es el problema central de la economía como ciencia social, pues entraña el modo como la combinación de fragmentos de conocimiento existente en diferentes mentes puede engendrar resultados que, si se produjeran deliberadamente, requerirían la sabiduría de una mente directriz que ninguna persona singular puede tener. Efectivamente, las acciones espontáneas de los individuos pueden generar, bajo condiciones definibles, una distribución de recursos que se puede entender como si fuera hecha de acuerdo con un plan singular aunque nadie la hubiera diseñado. De aquí emerge la respuesta a un problema descrito algunas veces metafísicamente como la *mente social*.⁶³

A través de estas propuestas, Hayek puso en tela de juicio la teoría del mercado perfecto porque entraña un conocimiento cabal de todo lo que acontece en su seno, así como seres humanos omniscientes que sepan todo aquello que es necesario para tomar sus decisiones. A falta de un individuo omnisciente y de un mercado perfecto, la economía en realidad se plantea ante sí resolver cómo la interacción espontánea de varias personas, cada una teniendo sólo un trozo de conocimiento, sabe acerca de la relación entre los precios y los costos.⁶⁴ En efecto, el problema

⁶² Taylor, obra citada, p. 55.

⁶³ Friedrich Hayek, "Economics and Knowledge". Reprinted from *Economica IV* (new ser., 1937), pp. 33-54. <http://www.virtualschool.edu/mon/Economics/HayekEconomicsandKnowledge.html>, p. 10.

⁶⁴ *Ibid.*, pp. 6 y 8-9.

central del orden racional económico es precisamente el hecho de que el conocimiento inherente al mismo nunca está concentrado, sino descentralizado en una multitud de portadores individuales. Esto mueve a la economía de la mera idea de cómo asignar recursos, hacia cómo asegurar el buen uso de los recursos de la sociedad. Es decir: el uso de un conocimiento que no está dado como totalidad para nadie en particular.⁶⁵

En contraste con el tradicional enfoque de la economía clásica acerca de la onmicomprensión del ser humano, Hayek estrechó los límites de su racionalidad como problema central de la economía neoclásica tomando como base la impredecibilidad y la complejidad de la acción del hombre. Debido a que en todo orden social efectivo el conocimiento nunca se halla en un solo mente, es decir, que no existe individuo ni autoridad central que conozca toda la información requerida para implementar un plan racional, ese conocimiento solamente es posible en sistemas descentralizados de interacción humana pues esa sabiduría emana de las relaciones entre los hombres. Consiguientemente, la economía no consiste tanto en la asignación de recursos, sino en cómo un gran número de individuos proveen la información necesaria para tomar las decisiones sobre cómo producir, vender y comprar. La cuestión central en la economía consiste, por lo tanto, en la forma de proveer esa información a los tomadores de decisiones.⁶⁶

Por otra parte, Hayek insistió particularmente sobre la importancia de ese problema de conocimiento porque la división del trabajo entraña inherentemente un potencial del caos y confusión. Pero sobre todo porfió porque el modelo de competencia perfecta, fundado en el supuesto de conocimiento igualmente perfecto, esquivamente trata la faena de sincronización de las decisiones. Ese modelo da por supuesto un conocimiento

⁶⁵ Friedrich Hayek, "The Use of Knowledge in Society", Reprinted from *American Economics Review*, XXXV, núm. IV, september, 1945, <http://www.virtualschool.edu/mon/Economics/HayekUscofKnowledge.html>, p. 1.

⁶⁶ Michael Spicer, "On Friedrich Hayek and Public Administration: an Argument for Discretion Within Rules", United States, *Administration & Society*, vol. 25, núm. 1, 1993, pp. 47-48.

que imagina que todos los planes individuales se entrelazan consistentemente entre sí. Es decir, se plantea el conocimiento como un dato similar a los hechos en las ciencias físicas, soslayando la naturaleza del conocimiento inherente a las ciencias sociales. Cuando, más bien, el conocimiento que sustenta las decisiones y las acciones humanas es imperfecto, simplemente porque una parte importante del mismo existe en la mente de cada individuo en forma de supuestos acerca de las decisiones y las acciones futuras de los demás individuos. Toda vez que constituyen percepciones subjetivas ayunas de la certeza de los hechos propios de las ciencias físicas.⁶⁷

Consiguientemente, la tarea de asignar racionalmente los recursos no radica en el uso de un conocimiento perfecto dado en el proceso de toma de decisiones y acciones económicas, porque ese conocimiento está dado en una multitud de fragmentos dispersos, no en una mente singular. Cada individuo tiene información propia acerca de las circunstancias particulares de tiempo y espacio, de modo que otros individuos se beneficiarán de las acciones realizadas por cada cual en la medida que una persona está informada únicamente de su situación. Con base en que su información particular refiere sólo una situación personal limitada, puede relacionar su conocimiento en una forma inconsistente con los planes de otros individuos. Esta situación potencialmente caótica requiere que la cooperación social tenga un método que disperse ampliamente la porción del conocimiento particular de cada persona, que sea relevante para los planes de otros.⁶⁸

Es la descentralización, por lo tanto, la que incentiva que diversos individuos ajusten sus distintos puntos de vista en torno a un objetivo común. Esta es una oportunidad inexistente donde las decisiones las toma una sola persona o un solo órgano, pues una cantidad tan relevante de información es imposible en aquellas economías que están basadas en la centralización. Esa

⁶⁷ Taylor, obra citada, pp. 55-56.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 56-57.

información es inherentemente subjetiva, y su ajuste y conciliación es posible únicamente a través de una descentralización que provee de las oportunidades e incentivos para adquirirla y usarla en un lugar y en un tiempo específicos. La descentralización es intrínseca a la economía de mercado.⁶⁹

El carácter disperso de la información en una multitud de portadores aislados, la naturaleza inherentemente descentralizada del proceso de conjugación de esa información y la necesidad de congregar el conocimiento nacido de la necesaria interacción entre los individuos, entrafía el concurso de la coordinación. El problema de la coordinación, de tal modo, está estrechamente ligado al hecho de que los datos relevantes en la acción económica nunca están dados cuando hay condiciones de equilibrio. No existe una condición estática de equilibrio, sino una condición dinámica del proceso de mercado que se orienta permanentemente hacia ese equilibrio. Las decisiones son tomadas sin un conocimiento perfecto: los datos básicos no están dados para el uso de todos los individuos porque esos datos son elusivos y tenues, de manera que están disponibles únicamente a través del descubrimiento y la percepción. El proceso del mercado es esencialmente un continuo de ensayos sucesivos, a medida que las percepciones nuevas de los participantes se traducen en cambios de planes y acciones.⁷⁰

Para abundar sobre este punto, Hayek arguye que no se debe confundir la impugnación contra toda planificación y una actitud dogmática en pro del *dejar hacer*. Es decir: el liberalismo se empeña en la defensa del mejor uso de la competencia como el medio de coordinación de los esfuerzos humanos, pero no es proclive a dejar las cosas meramente como están. Esa doctrina tiene como base la convicción de que allí donde pueda crearse una competencia efectiva, ella es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales. Consiguientemente, el liberalismo considera que la competencia será ventajosa siempre y cuando exista

⁶⁹ Spicer, obra citada, pp. 49-50.

⁷⁰ Taylor, obra citada, p. 57.

una organización jurídica escrupulosamente establecida. Pero no me gusta que donde es imposible crear las condiciones necesarias para hacer eficaz esa competencia, se debe optar por otros métodos para la guía de la actividad económica.⁷¹

En suma: el neoliberalismo se opone a que la competencia sea substituida por métodos inferiores para coordinar los esfuerzos individuales, pues estima que ella es superior por cuanto entraña el método más eficiente que se conoce, y porque es el único que permite que las actividades se ajusten mutuamente, sin requerir de la intervención coercitiva de la autoridad. Uno de los principales argumentos en su favor estriba en que la competencia evita lo que Hayek llama el *control social consciente*.⁷² Este uso eficaz de la competencia concebida como un principio de organización social, excluye ciertos tipos de interferencia coercitiva en la vida económica, pero admite otros que pueden ayudar considerablemente a su operación. Incluso acoge algunas formas de intervención gubernamental. Pero toda esta adquiriesencia sólo es posible en el entendido de que existan razones poderosas para que los ámbitos donde la coerción debe usarse, hayan sido nítidamente señalados.

Veamos de qué modo:

En primer lugar, es necesario que las partes activas en el mercado tengan libertad para vender y comprar a cualquier precio al que puedan contratar entre sí. Del mismo modo, todos deben ser libres para producir, vender y comprar cualquier cosa que se pueda producir o vender. Es esencial que el acceso a las diferentes actividades económicas esté abierto a todos los individuos en términos idénticos, y que la ley no tolere intento alguno de individuos o de grupos para restringir este acceso con poderes abiertos o disimulados. Por lo tanto, toda intervención en los precios o en las cantidades de mercancías priva a la competencia de su capacidad para coordinar los esfuerzos individuales, porque las variaciones de los precios dejan de registrar las

⁷¹ Hayek, *The Road to Serfdom*, p. 36.

⁷² *Idem*.

alteraciones relevantes de las circunstancias y no suministran la guía necesaria para la acción del individuo.⁷³

Lo anterior no se aplica necesariamente en el caso de las medidas simplemente restrictivas de los métodos de producción que son admitidos, siempre y cuando tales restricciones afecten igualmente a todos los productores potenciales y no se utilicen como una fórmula indirecta de intervenir los precios y las cantidades. Hayek cree que la prohibición del uso de algunas sustancias venenosas, o exigir precauciones estrictas para su uso, así como limitar las horas de trabajo o establecer disposiciones sanitarias, son plenamente compatibles con la competencia. Tampoco un gran sistema de servicios sociales es incompatible con la competencia, en tanto que su organización no la haga inefectiva en la misma proporción de la magnitud de su organismo.⁷⁴

Hayek lamenta que antaño se pusiera más atención a las exigencias positivas de la eficacia de la competencia, que a los puntos negativos. El funcionamiento de la competencia requiere de una adecuada organización de algunas instituciones económicas como el dinero, los mercados y los canales de información, así como la existencia de un sistema legal apropiado, y que esté dirigido paralelamente a preservar la competencia y lograr que opere beneficiosamente. No siempre es posible que algunas de esas instituciones puedan ser provistas adecuadamente por la empresa privada, al mismo tiempo que se desatendió el estudio de las instituciones jurídicas que facilitan la actuación eficiente de la competencia. Las deficiencias habidas en este campo, especialmente con respecto a las leyes sobre sociedades anónimas y las patentes, restaron efectividad a la competencia y provocaron incluso su eliminación en muchas esferas de la economía. Hay que enfatizar, igualmente, que tampoco es suficiente que el derecho reconozca el principio de la propiedad privada y la libertad de contrato, de modo que es importante una definición

⁷³ *Ibid.*, p. 37.

⁷⁴ *Idem.*

precisa del derecho de propiedad según se aplique a diferentes cosas.⁷⁵

Ningún sistema económico concebido racionalmente puede pretender que el Estado carezca de quehacer, porque todo sistema de competencia eficaz requiere de una organización jurídica sabiamente diseñada y ajustable continuamente. Cuando son creadas las condiciones en que la competencia actuará con toda la eficacia posible, entonces se puede complementar donde no sea eficaz. Allí, consiguientemente, es posible el suministro de los servicios que en las palabras de Adam Smith, siendo ventajosos enormemente para una sociedad, son empero de naturaleza tal que el beneficio esperable nunca puede compensar el gasto generado a un individuo o a un pequeño número de ellos. En suma: "estas tareas, ciertamente, proveen un amplio e incuestionable campo para la actividad del Estado".⁷⁶

Los precios como mecanismo de coordinación

Hayek argumenta que la competencia no es meramente un mecanismo inherente a las condiciones entendidas como simples, sino al revés: debido a la gran complejidad de la división del trabajo en las condiciones modernas, esto hace de la competencia el único método para efectuar adecuadamente una coordinación. En efecto, no existiría dificultad alguna para decretar el control (o la planificación) si las condiciones fueran tan sencillas que una sola persona o una sola oficina, pudieran atender eficazmente todos los hechos importantes. Cuando los factores que han de considerarse llegan a ser tan numerosos que no sea posible tener una vista sinóptica de los mismos, entonces se hace imperativa la descentralización. Sin embargo, cuando la descentralización es necesaria, entonces emerge el problema de una coordinación que deje en libertad a cada organismo por separado para ajustar sus actividades a los hechos que él es el único

⁷⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 39.

que puede conocer, y así, realizar un mutuo ajuste con los respectivos planes. Debido a que la descentralización es necesaria porque nadie está en capacidad de conocer todas las consideraciones que entrañan las decisiones de muchos individuos, la coordinación no puede efectuarse mediante una intervención explícita, sino a través de medidas que procuren a cada agente la información necesaria para que pueda ajustar eficazmente sus decisiones a las de los demás. Como jamás se pueden conocer plenamente todos los detalles de los cambios que afectan constantemente las condiciones de la demanda y la oferta de las diferentes mercancías, ni hay centro alguno que pueda compilarlos y difundirlos con rapidez suficiente, se precisa de un instrumento registrador que automáticamente recoja todos los efectos relevantes de las acciones individuales, y cuyas indicaciones sean la resultante de todas estas decisiones individuales, y al mismo tiempo su guía.⁷⁷

Ese instrumento es el sistema de precios.

Ludwig von Mises explicó que, cuando dos personas normalmente no mantienen relaciones mercantiles, es a través de un ocasional acto de trueque que intercambian entre sí bienes corrientemente no negociados. Debido a que solamente dentro de amplios márgenes cabe preverse la razón del intercambio, la cataláctica —entendida como mecanismo de los tipos de intercambio y de precios— inherente a estos supuestos no puede determinar cuál será el punto de intercambio que los interesados adoptarán definitivamente. Lo que la catalaxia asegura es que el intercambio tan sólo será mejorado si cada uno de los contratantes valora más lo que recibe, que aquello que entrega. Es la aparición del cambio indirecto, y de su ampliación merced al uso del dinero, lo que da lugar a que todo intercambio distinga las dos operaciones de compra y de venta. En efecto, lo que para una parte es venta, para la otra es compra. La labor de los empresarios, los promotores, los especuladores y los hombres de negocios en general, es concatenar al mercado como conjunto.⁷⁸

⁷⁷ *Ibid.*, p. 49.

⁷⁸ Ludwig von Mises, *The Human Action*, cap. VI, sección 1.

La cataláctica descarta el supuesto erróneo que choca con la realidad, cuando se supone que todos los individuos que actúan en el mercado tienen información entera de todos los datos mercantiles interesantes, de modo que cuando compran o venden aprovechan invariablemente las circunstancias más favorables. En un sistema económico donde todos los que actúan en su seno pueden conocer con plena exactitud la situación del mercado, los precios instantáneamente se acomodarían a las mutaciones que las circunstancias experimentan. Sólo suponiendo la intervención de factores sobrehumanos sería posible admitir una uniformidad tal, por cuanto al conocimiento exacto de las variaciones acontecidas en el mercado. Von Mises juzga que entonces sería posible esperar que sea un ángel quien informe a cada individuo de los cambios registrados, señalándole cómo podría ajustar mejor su conducta a las variaciones.

Muy por el contrario, el mercado está compuesto por personas cuya información sobre las mutaciones ocurridas es desigual, y que aun poseyendo conocimientos idénticos, los interpretarían de modo diferente. La operación misma del mercado atestigua que los cambios de datos son percibidos por unas pocas personas y que no existe unanimidad para prever los efectos que tales variaciones provocarán. Son los individuos más inteligentes y atrevidos los que inician la marcha, los demás les siguen después. Von Mises aconseja al economista que nunca olvide que hay una disparidad innata o adquirida de las personas, que hace que unos se adapten mejor a las condiciones de su ambiente.

No son los consumidores ni los propietarios de los medios de producción, sino empresarios ágiles, quienes mueven el mercado cuando buscan lucrar con las diferencias de precios. Siendo perspicaces y estando dotados de más viveza de la que tiene el común de las personas, esos empresarios vigilan la aparición de toda posible fuente de beneficios personales. Ellos compran donde y cuando consideran que los precios están más bajos, y venden donde y cuando estiman que los precios están más altos. Cuando abordan a los propietarios de los factores de la producción, y al competir entre sí, provocan el alza de los precios de los factores hasta alcanzar el nivel correspondiente con el

precio previsto para la mercancía que piensan ofrecer. Es la competencia entre ellos lo que hace bajar los precios de los bienes de consumo al nivel necesario para que se vendan todas las existencias. Es este perpetuo especular con miras al lucro, la fuerza que von Mises observa como la palanca que mueve al mercado y que impulsa la producción. Esto explica por qué el mercado está en una permanente agitación, cuya energía vital es que siempre hay beneficios aguardando a alguna persona, pues la posibilidad de lucro seduce perennemente al especulador.

Tal es la función del sistema de precios en el régimen de competencia. Como lo entiende Hayek, esto es precisamente lo que ningún otro sistema puede realizar. Es decir, se trata de un sistema que facilita a los empresarios, vigilando el movimiento de un número relativamente pequeño de precios, ajustar sus actividades a las acciones de otros empresarios como lo hace un mecánico cuando cuida de las manillas de unas cuantas esferas. Lo importante es que el sistema de precios solamente puede llenar su función a través de la competencia, esto es, si el productor individual se adapta por sí mismo a los cambios de precios y al mismo tiempo no tiene el poder de ejercitar su dominio sobre ellos. Por consiguiente, 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 de transmisión de esa información relevante que es el sistema de precios.⁷⁹ He aquí la idea de la retroalimentación, a través de la información que proveen los precios a los empresarios, y el papel de servomecanismo jugado por la empresarialidad.⁸⁰

La esencia de la cooperación social es la especialización, y consiguientemente, la división del trabajo y del conocimiento. Esto tiene dos implicaciones importantes, la primera de las cua-

⁷⁹ Hayek, *The Road to Serfdom*, pp. 50-51.

⁸⁰ Hay que decir que la obra de Hayek titulada *The Road to Serfdom* fue publicada en 1944, es decir, cuatro años antes que el libro *Cibernética* de Wiener. Esto explica, quizá, por qué todavía Hayek no encontraba los paralelos del mercado y la competencia en una visión cataláctica, con los conceptos de homeostasis y retroalimentación desarrollados por la cibernética.

les es que la cooperación social deriva en la producción de un conjunto tan amplio de bienes intermedios y finales, que los cálculos en especie no asignarán los recursos eficazmente. Es decir, se requiere un común denominador. La segunda implicación, tal como lo adelantamos, es que la coincidencia de la toma descentralizada de las decisiones y la cooperación social requieren un medio para coordinar los planes individuales basados en conocimientos e informaciones imperfectos. Los dos requerimientos señalados se cumplen simultáneamente a través del sistema de precios de la economía de mercado. El sistema de precios tiene la función doble de fungir como medio del cálculo económico y de la comunicación coordinadora, de modo que ambas funciones constituyen una sola unidad.⁸¹

En efecto: los precios son el medio por el que se comunica la información necesaria para la coordinación eficaz de las acciones de planeadores individuales, cuyo objetivo es permitir que cada uno de ellos actúe a la luz de los cambios ocurridos en la importancia de las cosas que les interesan. Son los precios los que reflejan la importancia relativa atribuida más recientemente, *en el margen*, a los bienes y servicios intercambiados en el mercado. Los cambios de importancia en los bienes y servicios se reflejan en los cambios de sus precios. Hayek considera maravilloso que, dado el caso de la escasez de una materia prima, sin que sea emitida alguna orden, sin que se conozca la causa de la carestía más que por algunas personas, decenas de miles de individuos cuya identidad no se conoce, son impulsados a usar los materiales o los productos. Dijo, además, estar convencido de que si esto fuese el resultado de un designio humano deliberado, tal mecanismo se aclamaría como uno de los grandes triunfos de la mente humana. Pero desafortunadamente ese sistema no es el producto del designio humano, de modo que aquellos que se guían por tal mecanismo no saben de ordinario por qué hacen lo que ellos hacen. Lo más relevante de este sistema es la gran economía de conocimiento con que opera, es decir, lo poco

⁸¹ Taylor, obra citada, p. 58.

que necesitan saber los participantes individuales para actuar correctamente en el mercado. Abreviadamente y usando algunos símbolos, el mecanismo transmite la información esencial y únicamente a quienes la necesitan.⁸²

Aquí habría un sistema de telecomunicaciones que capacita a los productores individuales para observar sólo el movimiento de unos cuantos indicadores, con el fin de ajustar sus actividades a los cambios acerca de los cuales quizá no sepan más que aquello que se refleja en el movimiento de los precios.

Supone Hayek que no hay exageración alguna en señalar que, de haberse confiado en una planificación centralizada directa para desarrollar al sistema industrial, nunca se habría alcanzado el grado de diferenciación, complejidad y flexibilidad del capitalismo. Comparado con la solución del problema económico por medio de la descentralización y la coordinación automática, el método de la dirección centralizada es "increíblemente tosco, primitivo y estrecho en su alcance". La dilatación alcanzada por la división del trabajo, a la cual se debe el alto grado de civilización de la vida moderna, es el resultado de no haber sido necesario crearla conscientemente. El desarrollo futuro de la división del trabajo con toda su complejidad, no exigirá dirección centralizada alguna, sino el uso de esa técnica que no depende de ningún control consciente.

El establecimiento de un mercado competitivo depende principalmente de esa división interempresarial del trabajo, la cual a su vez, es posible gracias al mercado. Sólo los precios que el productor percibe en el mercado son los elementos que pueden indicarle lo que debe producir y los medios que habrá de emplear al efecto, de modo que pueda vender a precios que cubran sus costos y que utilice los recursos estrictamente necesarios para ese fin. Todo esto es posible si los precios del mercado están determinados exclusivamente por las fuerzas del propio mercado, y no por el poder coercitivo del gobierno, pues únicamente los precios así determinados en el mercado libre harán que la

⁸² Hayek, "The Use of Knowledge in Society", p. 6.

demanda se iguale con la oferta y que se utilice todo el conocimiento disperso.⁸³

Hayek supone que el juego del mercado conduce al desarrollo y la prosperidad de las sociedades que se decidan a jugarlo, porque jugándolo aumentan las oportunidades de todos sus miembros. La función de organización y fomento de la productividad que cumplen los precios obedece a que generan información a todo mundo, sobre cuál será su lugar más adecuado en el marco general de las actividades económicas.⁸⁴

Estas son las bases doctrinarias que sustentan, una vez que el Estado de bienestar es desmantelado, que el crecimiento económico sea conducido por un mercado tal y como ha sido narrado. Sin embargo, el concepto de bienestar variará sensiblemente, pues ya no se entenderá por tal a las prestaciones estatales, sino a la maximización del progreso económico, y como derivación del mismo, la riqueza global. Tal será el efecto de que se permita a *los mercados hacer sus milagros*.⁸⁵

Sin embargo, aquí hay un problema más grande y más general: la idea de que la economía tiene los instrumentos efectivos que permiten, ante otras disciplinas sociales, calcular y controlar las relaciones sociales a través de mecanismos regidos por las cosas. Ni Alfred Marshall escapó a esta presunción, pues él creía que la superioridad de la economía sobre otras ciencias sociales radica en que en su campo de conocimiento existe una atmósfera adecuada para la aplicación de los métodos exactos. Además, la economía tiene la capacidad de identificar y encauzar las emociones humanas, de modo que ocupándose de sus deseos, aspiraciones y afectos, por cuanto manifestaciones externas, constituyen incentivos de acción estimables y mesurables con "bastante exactitud".⁸⁶ Por lo tanto, son susceptibles de ser tratadas científicamente: el método científico es aplicable allí donde la fuerza de los móviles de una persona, así como los

⁸³ Hayek, *Democracia, Justicia y Socialismo*, pp. 47-48.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 48-49.

⁸⁵ Anthony Giddens, *La Tercera Vía*, México, Taurus, 1999 (1998), pp. 23-24.

⁸⁶ Marshall, obra citada, p. 36.

móviles mismos, pueden ser medidos aproximadamente por la cantidad de dinero que se dará para asegurar la satisfacción deseada.

Si los problemas sociales y políticos, no sólo los económicos, se visualizan bajo el tamiz meramente económico, como lo hace el neoliberalismo, el mercado es concebido como un instrumento racional de cálculo que arreglando con eficacia la vida económica, no tiene por qué no organizar del mismo modo la vida social y el régimen político.

Si el mercado es el gobierno de la economía, ¿por qué la economía de mercado no puede ser el gobierno del Estado?

CAPÍTULO 6

OPCIÓN PÚBLICA: GOBIERNO POR MERCADO

La opción pública (*public choice*) tiene un origen sumamente curioso, y de aquí deriva la rareza de su denominación. De modo que entre los datos relevantes de la opción pública, hay que señalar enfáticamente su originalidad. No tiene, en efecto, ancestros que vayan más allá del siglo xx, si bien, sus cultivadores han encontrado pensadores políticos con los que tienen algunas analogías. También hay que consignar que se trata completamente de un campo del saber estadounidense, sobre todo en lo que toca a sus orígenes.

LA OPCIÓN PÚBLICA

A pesar de lo dicho debemos comentar que, posiblemente, el planteamiento económico sobre la vida política en Estados Unidos de América formulado por Anthony Downs en 1957, sea un primer intento en el camino seguido después por la opción pública.

En efecto, entonces Downs planteó la necesidad de formular generalizaciones realistas sobre las reglas de conducta propias

de un gobierno racional, similares a las correspondientes al comportamiento de los productores y los consumidores en el ámbito económico. Hasta la época en que escribió lo dicho no había ocurrido una integración exitosa de la política, con los hacedores de las decisiones privadas. Downs opta por examinar la idea racional del consumidor desde el ángulo de la teoría económica, aplicándola a la vida política. Es decir, describe la racionalidad política desde el punto de vista económico. A través de tal estrategia se propuso proveer una regla para el gobierno democrático, entendido como acción racional que maximiza el apoyo político. Esta acción es racional en el entendido de que es diseñada eficientemente para alcanzar conscientemente fines políticos y económicos. Sólo de este modo encuentra que es posible que exista una conducta racional del gobierno y los ciudadanos en una democracia.¹

Planteamientos como los hechos por Downs fueron desarrollados enormemente por la Escuela de Virginia, pero con un sello propio y más trascendental dentro de sus postulados.

La escuela de Virginia

Todo comenzó a finales de 1963, cuando se llevó a cabo una reunión académica en el Centro *Thomas Jefferson* de Estudios de Economía Política, en Charlottesville, Virginia, conocida como la *Conferencia Sin-nombre*. La reunión tuvo su origen en el propósito de congregar a un grupo de economistas para que dialogaran con sus colegas de las ciencias sociales sobre una agenda centrada en la teoría pura de la hechura de la decisión colectiva, el análisis de hechura de decisiones no mercantiles y la teoría positiva del contrato colectivo. A pesar de tratarse de una reunión sobre la acción colectiva, la comunidad allí congregada no pudo establecer un consenso sobre su denominación pre-

¹ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper and Row, 1957, pp. 3-20.

cisa, optándose por llamarla provisionalmente del modo señalado, es decir, la *Conferencia Sin-nombre*.

Hay que destacar que la intención central de la conferencia, fue "explorar la aplicación del razonamiento económico a la hechura de decisiones a lo 'colectivo', lo 'político' o lo 'social' ".²

El liderazgo del congreso académico lo asumió James Buchanan, quien fue también su más entusiasta promotor.³ Él había sido inspirado por un trabajo de R. H. Coase, especialmente a través de sus ideas sobre la burocracia en las compañías privadas y su visión del papel de las restricciones empresariales en ellas.⁴ Estas ideas las concibió como aplicables al sector público.⁵ La influencia de Coase se prolongó en el pensamiento de Buchanan, pues tiempo después volvió a tratarlo en un artículo muy consultado.⁶

Por su carácter multidisciplinario, los participantes de la conferencia juzgaron que sus resultados serían benéficos en una variedad de campos del saber. El eje de las disertaciones se centró en las relaciones entre la economía y la ciencia política, pues los principales estudiosos profesaban esas disciplinas. Pero, aunque en la reunión se propuso partir de estrategias académicas similares a las utilizadas en los trabajos de John Kenneth Galbraith y Kenneth Boulding,⁷ su visión fue finalmente distinta. Más bien: "este enfoque permite un nuevo abordaje de problemas fa-

² Vincent Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", United States, *Public Administration Review*, vol. 31, 1971, p. 203.

³ Vincent Ostrom, *Editorial Comment: "Development in the 'No-name' Fields of Public Administration"*, United States, *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 1, 1964, pp. 62-63.

⁴ R. H. Coase, "La Naturaleza de la Empresa", Stigler, G. J. y K. E. Boulding, *Ensayos sobre la Teoría de los Precios*, Madrid, Aguilar, 1963, pp. 303-321.

⁵ Louise White, "Public Management in a Pluralistic Arena", United States, *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, 1989, p. 524.

⁶ James Buchanan, "The Coase Theorem and the Theory of State", James Buchanan, and Robert Tollison, (eds.), *The Theory of Public Choice-II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, pp. 159-173.

⁷ Posiblemente los trabajos que tuvieron en mente esos académicos fueron los siguientes: Kenneth Boulding, *The Organizational Revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968 (1953); John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1967.

miliares del manejo público y las relaciones intergubernamentales, y promete contribuir a una mejor comprensión del sistema de empresas públicas estadounidenses y de las oportunidades para la 'empresarialidad' pública en la sociedad estadounidense".⁸

La disciplina permaneció anónima hasta diciembre de 1967 cuando se eligió llamarla *opción pública*, naciendo de tal modo la Escuela de Virginia. Un año después el antiguo *Comité para la Hechura de Decisiones No-Mercantiles* de la Universidad de Virginia, tornó a llamarse *Sociedad Opción Pública*.⁹ Entre sus presidentes han destacado, además de James Buchanan y Gordon Tullock, personajes como Vincent Ostrom, Marcur Olson y James Coleman. Desde entonces también el término *opción pública* fue usado para referir el trabajo de la comunidad de académicos que la cultiva como su especialidad.¹⁰ La Sociedad tiene como órgano de difusión la *Revista de Opción Pública (Journal of Public Choice)*, contando entre sus consejeros editoriales a Kenneth Boulding y Anthony Downs, además de Buchanan, Tullock, Olson, Coleman y William Niskanen.

Concepto de opción pública

A principios de la década de 1970 se desarrolló un primer planteamiento de la opción pública con miras a la administración gubernamental, naturalmente tomando distancia de las tradiciones en administración pública y ciencia política. A pesar de las inclinaciones pluridisciplinarias de los fundadores de la opción pública, lo cierto es que su desarrollo consistió más bien en un enfoque económico sobre las disciplinas sociales. En lo tocante a la administración pública, la opción pública vino a

⁸ Ostrom, *Editorial Comment*: "Development in the 'No-name' Fields of Public Administration", p. 62.

⁹ Robert Tollison, "Public Choice: 1972-82", James Buchanan and Robert Tollison, (eds), *The Theory of Public Choice-II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, pp. 4-5.

¹⁰ Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", p. 203.

representar una faceta del trabajo de la economía política con radicales implicaciones para la teoría de la administración pública. Esto se debió a que la mayoría de los economistas que militan en ella comienzan su trabajo con el individuo como la unidad básica del análisis, de modo que el *hombre económico* fue reemplazado por el *hombre hacedor de decisiones*.¹¹

Los militantes de la opción pública han definido con absoluta nitidez el ámbito de sus estudios. Ellos tratan de la opción pública, también llamada *teoría económica de la política* o *nueva economía política*. Dicha opción es una versión económica de la política,¹² definida como “el estudio económico de la hechura de decisiones no mercantiles, o simplemente, como la aplicación de la economía a la ciencia política”.¹³ Del mismo modo como lo hace la economía, la opción pública concibe al hombre como un ser egoísta, racional, maximizador y utilitario. Hay que resaltar estas acentuaciones, pues siendo el nombre de esta doctrina opción pública, también se le conoce como *nueva economía política* porque consiste en un montaje situado entre la economía y la política; y como *opción racional* porque se desarrolla desde presunciones de la persona como actor racional. Opción pública, en fin, entraña esencialmente que las elecciones colectivas son diversas a las opciones privadas, tal como las trata la economía política.¹⁴

La opción pública nace del razonamiento microeconómico en el cual la hechura de decisiones que deriva en la conducta de los productores y los consumidores, es concebida en función de la satisfacción de sus utilidades, ahorros, costos o ingresos. Esta misma conducta es observada por sus estudiosos en los actores

¹¹ *Ibid.*, p. 205.

¹² James Buchanan, “Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications”, Philip Petit, (edit.), *Contemporary Political Theory*, New York, Macmillan Publishing Company, 1991, p. 261.

¹³ Dennis Mueller, “Public Choice: a Survey”, Buchanan and Tollison, *The Theory of Public Choice II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, p. 23.

¹⁴ Patrick Dunleavy, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York, Prentice Hall, 1991, p. 1.

políticos que tienen relación con el gobierno, tales como los votantes, los legisladores, los funcionarios y los jueces.¹⁵

Con base en el paralelo de lo que Buchanan llama *teoría económica estándar*, el hombre es concebido como un individuo situado en un proceso de intercambio, de compromiso y de mutuo ajuste con una diversidad de personas, cada una de las cuales tiene sus propias preferencias. La satisfacción de estas preferencias es la razón de ser de la acción colectiva.¹⁶

Por consiguiente, la opción pública es una doctrina centrada en el individuo. Tal es su unidad básica de análisis y el fundamento de la construcción de lo que sus cultivadores juzgan como una teoría coherente. Al respecto se pueden formular cuatro asunciones sobre la conducta individual. En primer lugar, los individuos son entendidos como seres dotados con un autointerés que no se debe confundir con el egoísmo, y que significa que cada individuo tiene primariamente preferencias que afectan las decisiones hechas por ellos y que tales preferencias pueden diferir de individuo a individuo. En segundo lugar, los individuos son asumidos como racionales; dicha racionalidad es definida como la habilidad de jerarquizar todas las alternativas conocidas como viables para el individuo de una manera transitiva. Transitividad significa que si el individuo prefiere una alternativa sobre otra, y esta sobre una tercera, la primera alternativa es preferida sobre esta última. En tercer lugar, los individuos son concebidos por su propensión a adoptar una maximización de estrategias, que implica la elección consistente de aquellas alternativas que un individuo piensa bien provistas de altos beneficios bajo el peso de sus propias preferencias. Finalmente, una asunción explícita necesita ser establecida con base en el nivel

¹⁵ Stuart Nagel, "Serial Editor's Introduction", Douglas Rae and Theodore Eismeyer (eds.), *Public Choice and Public Policy*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979, p. 8.

¹⁶ James Buchanan, "From Private Preferences to Public Philosophy: the Development of Public Choice", James Buchanan y otros, *The Economics of Politics*, London, The Institute of Economics Affairs, 1978, p. 5.

de información poseída por un individuo, enmarcado en la certidumbre, el riesgo o la incertidumbre.¹⁷

Este último supuesto sobre la acción individual plenamente informada, radica en que la persona tiene tanto conocimiento en el mercado, como en la política. La idea proviene de la economía neoclásica, especialmente del modelo de competencia perfecta, que sustenta que todos los compradores y los vendedores están cabalmente informados de los precios, para preguntar y responder como las dos partes interdependientes del mercado. De aquí derivan los supuestos del sistema doblemente descentralizado de información, y del proceso de decisión igualmente descentralizado. Noción similar se aplica al consumidor, que está plenamente informado sobre las cualidades técnicas y el precio exacto de las mercancías.¹⁸

La opción pública trata con la naturaleza de los bienes y servicios, que sus militantes distinguen en puramente privados y puramente públicos. Los primeros son altamente divisibles y los potenciales consumidores pueden ser excluidos de su disfrute, si no pueden pagar el precio. Los bienes públicos, en contraste, son altamente indivisibles y los potenciales consumidores no pueden ser fácilmente excluidos del disfrute de sus beneficios. De acuerdo con Mancur Olson, existe una brecha entre la indivisibilidad de los bienes y servicios públicos, y la singularidad de los incentivos individuales, lo que entraña un principio de exclusión de los usuarios.¹⁹

Esto significa que toda empresa colectiva derivada en acciones para proveer bienes y servicios públicos, tales como la defensa nacional, seguridad pública y administración de justicia, implica una dificultad de realización. La formación de grandes asociaciones voluntarias para realizar materias de interés público, sólo es posible si hay condiciones especiales.²⁰ A este res-

¹⁷ Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", pp. 205-206.

¹⁸ Dunleavy, obra citada, p. 250.

¹⁹ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (1965), p. 14.

²⁰ *Ibid.*, pp. 15-16.

pecto es necesario que puedan derivar beneficios separables de una magnitud suficiente para justificar el costo de la membresía en su conjunto o puedan ser coaccionados para asumir su parte de los costos.

El individualismo tiene pues uno de sus mejores ejemplares en la opción pública, variante estadounidense del neoliberalismo que se ha propuesto desarrollar un esquema económico de los asuntos políticos. Tal es el motivo por el cual sus fundadores, los economistas, hablan de la *Biblia* de la opción pública como un libro sobre la organización política de una sociedad formada por hombres libres, cuya metodología, aparato conceptual y fórmula analítica, derivan esencialmente de la disciplina que tiene como objeto la organización económica de la sociedad.²¹ Este es el motivo por el cual comparten con los politólogos el interés sobre los problemas centrales por ellos planteados, toda vez que sus colegas economistas participan con ellos del interés en la construcción de su argumento transdisciplinario. Pero, aun abordando temas políticos, no se trata de edificar una constitución política *ideal* para la sociedad, motivo por el cual en la opción pública sólo se encontrará una referencia pasajera de muchos temas considerados como los más importantes en la teoría política moderna, tales como la división de poderes, la revisión judicial, el veto del ejecutivo o los partidos políticos.

Esa teoría, por consiguiente, constituye una extensión de los instrumentos, métodos y procedimientos usados por los economistas en el análisis de la política. De manera similar al politólogo, el economista también estudia la organización social pero lo hace de un modo diverso: él estudia las relaciones de mercado a partir de los procesos de opción de los participantes individuales. Hay que rendir créditos a la economía neoclásica en este respecto, pues otorga un valor central a la teoría de la conducta de elección individual, así como al análisis de la demanda individual de bienes y servicios. Como corolario, sobre su

²¹ La *Biblia* de la opción pública es, naturalmente, la obra de James Buchanan y Gordon Tullock: *The Calculus of Consent* (Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962). Ver especialmente pp. V-VI.

base se construye la teoría de la interacción entre los individuos y los grupos, de modo que la organización derivada del hecho de que los individuos participen de modos diversos en los procesos de intercambio se denomina propiamente *economía*.²²

Ese enfoque, por lo tanto, se ha propuesto analizar el cálculo del individuo racional cuando se enfrenta con cuestiones de elección constitucional, entendiendo por constitución un conjunto de reglas acordadas previamente y dentro de las cuales se conducirá la acción posterior.²³ Este análisis es descrito con el término *individualismo metodológico* porque concibe a los seres humanos como los últimos hacedores de opción (*choice-makers*) en la determinación de la acción del grupo, así como de la acción privada. Hay que insistir en que se trata de un proyecto de unión entre la economía y la política, o más bien, de la supeditación de la segunda a la primera. Ese análisis releva el hecho de que los economistas sólo hayan investigado con detalle el proceso de la toma de decisiones individual en lo que se ha denominado algo erróneamente el “sector de mercado”, por quedar limitada al mismo. Por su parte, los politólogos han tendido a descuidar la toma de decisiones individual, que debiera estar presente en la constitución de la acción del grupo en el “sector público”. Esto ha significado el rechazo de la teoría contractual del Estado como una explicación del origen y la base de la sociedad política, desestimándose los elementos de la tradición contractual que proporcionan el puente entre el cálculo de la elección individual y las decisiones de grupo.²⁴

Por consiguiente, el individualismo metodológico no debe ser confundido con el “individualismo” como una norma para la organización de la actividad social. El individualismo como norma de organización implica la aceptación explícita de algunos criterios de valoración. En cambio, el análisis en opción

²² James Buchanan, “Una Teoría Individualista del Proceso Político”, David Easton, (comp.), *Enfoques sobre Teoría Política*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969 (1967), pp. 49-66.

²³ Buchanan and Tullock, *The Calculus of Consent*, p. VII.

²⁴ *Ibid.*, pp. VI-VII.

pública reduce todos los temas de organización política a la confrontación del individuo con las alternativas y su elección entre ellas. Es la *lógica de opción* del individuo el tema central del análisis, pero debe entenderse que no es necesario tomar ninguna posición concerniente a los fines o criterios últimos que deben dirigir su elección.²⁵

La referencia al enfoque del sector mercado como relativamente erróneo, quiere decir sencillamente que la toma de decisiones individuales no se restringe al mercado, si bien allí ha tenido su *locus* natural y su inspiración. James Buchanan buscó la conexión entre la elección individual en el mercado y en el proceso de votación en algunos trabajos suyos preparados en 1954, en tanto que en 1959 examinó las implicaciones de la economía de bienestar respecto a la organización política de la sociedad.²⁶

La diferencia esencial 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 esta última no se interesa directamente por lo que realmente es el Estado. Ella se preocupa más bien en definir específicamente lo que *piensa* que debe ser un Estado. Con base en un postulado explícito establecido sobre los objetivos de la acción colectiva, ella se esfuerza por construir una teoría de la elección colectiva que está integrada con el concurso de acciones individuales. Por principio, parte de la construcción de una hipótesis sobre la motivación y la conducta del individuo en la actividad social, como contraste con la actividad privada o individualizada. Consecuentemente, esta teoría arranca de la acción y la toma de decisiones del individuo por cuanto participa en los procesos mediante los cuales se organizan las opciones grupales.²⁷

Este análisis no depende necesariamente de motivaciones hedonistas o egoístas de los individuos en su comportamiento

²⁵ *Ibid.*, p. VII.

²⁶ *Ibid.*, p. VIII.

²⁷ *Ibid.*, p. 3.

dentro de los procesos de elección social, porque el individuo representativo del modelo puede ser egoísta o altruista, o una combinación de ambos. Esta teoría es *económica* sólo en tanto supone que los individuos son diferentes, y como tales, tienen distintos propósitos con respecto a los resultados de la acción colectiva. La teoría económica es una idea sobre la elección colectiva y brinda una explicación del modo cómo los distintos intereses del individuo son conciliados a través de los procesos de intercambio. Cuando se supone que los intereses de los individuos son idénticos, la teoría económica se desvanece, porque si los hombres son iguales en lo que toca a sus intereses y recursos no existe actividad económica organizada alguna por ser tratada. La teoría económica explica por qué los hombres cooperan a través del comercio, es decir, que lo hacen porque son diferentes. Como esta teoría, la opción pública intenta explicar los medios por los cuales se conjugan intereses diversos.²⁸

Cuando la acción privada es concebida en su forma más simple, presenta escasa dificultad para su entendimiento porque, en última instancia, quien toma la decisión presume que está actuando en forma individual. La acción colectiva es totalmente diferente a ella, porque antes de que sea señalada como una alternativa a la elección privada, debe especificarse la autoridad superior que toma las decisiones.²⁹

ECONOMÍA Y POLÍTICA

La opción pública se ha propuesto desarrollar una teoría de la elección colectiva, que en algunos aspectos es análoga a la concepción ortodoxa de la teoría económica de los mercados. Esta última se considera útil para los propósitos ya señalados, en la medida en que el individuo participa en las relaciones de mercado y tiene como guía al interés económico. El individuo al que

²⁸ *Ibid.*, pp. 3-4.

²⁹ *Ibid.*, p. 6.

se refiere la teoría económica es aquél que entra en las relaciones de mercado con la calidad de consumidor, de trabajador, de vendedor, o de comprador de bienes y servicios por cualquier causa que lo motive. A partir de esta idea, esa teoría postula solamente que la relación es puramente *económica*, y que se excluye el interés del otro participante en el intercambio.³⁰

Con base en la teoría económica, la opción pública parte del supuesto de que la política y el mercado son análogos, y que la primera puede funcionar como una extensión del segundo. Este supuesto se prolonga en la afinidad entre consumidor y votante, pues es la misma persona la que compra en el supermercado y vota en las elecciones. Su conducta no difiere como consumidor y como ciudadano.³¹ El sustento de esta analogía es el individuo —medida de todas las cosas—, una categoría legada por la escuela austriaca a la opción pública.³² Tal como lo ha planteado la economía vienesa, el individuo es concebido como un ser incorpóreo del que emanan preferencias y una conducta homogénea orientada hacia el mercado.³³

Christopher Hood identificó cinco principios de la economía neoclásica como elementos esenciales de la opción pública: creación de empresas en pequeña escala para la provisión de servicios; establecimiento de sistemas de contratación; constitución de estructuras de servicio público; uso de cargos directos al cliente; y tendencia a la privatización de servicios públicos, o bien, creación de agencias independientes.³⁴

³⁰ *Ibid.*, pp. 17-18.

³¹ Dunleavy, obra citada, pp. 249-250.

³² *Ibid.*, p. 6.

³³ James Buchanan releva el papel importante de la herencia austriaca y le acredita haber aportado la teoría económica que él utiliza. Está igualmente complacido del resurgimiento del interés por la escuela austriaca en Estados Unidos de América. James Buchanan, "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications", p. 218.

³⁴ Christopher Hood, "British Administrative Trends and the Public Choice Revolution", Jan-Erik Lane, (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, 1987, p. 147.

La relación económica y la relación política representan la cooperación de dos o más individuos, porque el mercado y el Estado son procesos a través de los cuales es organizada la cooperación. Relación económica significa que los seres humanos cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados al efecto, y que la cooperación genera beneficios recíprocos. En el mercado el individuo entra en una relación de intercambio a través de la cual persigue su propio interés, pero en la medida en que brinda algún producto o servicio ello constituye un beneficio directo para el individuo que participa en el otro polo de la transacción.³⁵ Esencialmente la acción política —o colectiva—, visualizada desde el ángulo individualista del Estado, es muy semejante, en la medida en que dos o más individuos encuentran que es mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para alcanzar metas comunes. En realidad ellos *intercambian* insumos (*inputs*) con la seguridad de obtener un producto (*output*) compartido comúnmente.

Los teóricos de la política no han utilizado este enfoque económico de la actividad colectiva, porque sus exploraciones sobre los procesos de la opción colectiva han estado fundados en la presunción de que el individuo trata de maximizar su propia utilidad, no tanto de alcanzar el interés público o el bien común. Además, a través de los tiempos el buscador de lucro o maximizador de utilidades no ha tenido muchos amigos entre los filósofos morales y políticos. Es más, en los últimos dos siglos la búsqueda del beneficio privado ha sido tolerada en el sector privado, pero siempre con el estigma de la explotación del ser humano. Esto también es patente en la esfera política, donde la búsqueda del beneficio privado por parte del individuo ha sido condenada como demoníaca por los filósofos moralistas casi universalmente. Tal es el motivo por el cual no se ha investigado la hipótesis de que el individuo debe cambiar sus principios fi-

³⁵ Buchanan and Tullock, obra precitada, p. 19.

losóficos y morales, cuando se desplaza de los aspectos privados a los aspectos sociales de la vida. La opción pública, en consecuencia, está consciente de que defender la idea de que el mismo individuo participa en ambos procesos, estará sujeta a la crítica de los moralistas.³⁶

Ante una perspectiva en la cual dos ciencias que tratan del hombre tienen concepciones tan apartadas entre sí, como la economía y la política, la respuesta inmediata es que el hombre es muchas cosas al mismo tiempo. En efecto: en algunos aspectos de su conducta es un individuo maximizador de la utilidad dentro de un sentido hedonístico estricto, tal como la economía clásica lo sostuvo. Pero en otros aspectos el hombre se asocia al grupo del cual forma parte, incluyendo naturalmente a la organización política. Debido a las restricciones impuestas sobre el hombre según el caso, un ser humano típico puede alterar su comportamiento cuando se traslada de un ámbito de la actividad a otro. La explicación real de esta paradoja se debe a que la actividad colectiva no ha sido concebida en una dimensión económica, en tanto que el análisis del comportamiento individual bajo la óptica del cálculo económico ha sido descuidado.³⁷

La escolástica consideró al mercader y al prestamista, de manera similar a la que muchos intelectuales modernos consideran los grupos de presión. Sin embargo, Adam Smith y sus seguidores lograron persuadir parcialmente al público de que dentro de los límites de ciertas reglas generales de acción, las actividades egoístas del mercader y del prestamista promovían los intereses generales de todos en la comunidad. De igual manera, la teoría de la opción colectiva podría señalar el camino hacia las reglas de la hechura de opciones colectivas; es decir: la constitución bajo la cual las actividades del *mercader político* pueden reconciliarse con los intereses de todos los miembros del grupo social.³⁸

³⁶ *Ibid.*, p. 20.

³⁷ *Ibid.*, pp. 21-22.

³⁸ *Ibid.*, p. 23.

Comparativamente visualizadas la economía y la política, la primera es más simple, de modo que el intercambio mercantil es más sencillo que las relaciones políticas porque el proceso comercial de bienes y servicios se lleva a cabo a través de un esquema que establece los derechos individuales de propiedad y control de los recursos que garantizan el cumplimiento de los contratos. Hay que añadir que el intercambio económico entraña un contrato de rango constitucional que le antecede. En contraste, el intercambio político comprende a la totalidad de la comunidad, no sólo a dos personas comprando y vendiendo como ocurre en el intercambio económico. El primer espacio se denomina *teoría económica de la constitución*, el segundo es la *teoría de las instituciones políticas*. Entre las materias de esta última se hallan las teorías de la votación, el sistema electoral, los partidos y la burocracia. Estas son dos áreas de estudio comprendidas en el *corpus* general de la opción pública.³⁹

Sin embargo, la teoría individualista de la opción colectiva implica casi automáticamente que las reglas básicas de la toma de decisiones, sean reexaminadas a la luz de los cambios en el papel asumido por el gobierno. Pero merced a que no se ha adoptado el enfoque conceptual de la elección colectiva en la hechura constitucional, muchos estudiosos modernos se han basado en un principio moral como el instrumento más importante para prevenir la explotación de un grupo por otro grupo en el proceso político. Esto explica por qué para algunos politólogos un grupo de presión organizado para fomentar el interés particular a través de la acción estatal, es una aberración. Sin embargo, instituciones características de las modernas democracias, como un grupo de presión, reclaman una explicación que la teoría política es incapaz de brindar.⁴⁰

La constitución de un país debe estar diseñada de otra forma. Por principio se puede reconocer que el egoísmo es una fuerza

³⁹ Buchanan, "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications", p. 220.

⁴⁰ Buchanan and Tullock, *The Calculus of Consent*, p. 22.

de motivación poderosa en toda actividad humana, pero también, que la acción humana, que está dirigida naturalmente hacia la consecución del interés privado, debe limitarse por restricciones éticas. Esta visión de la naturaleza humana fue adoptada por los filósofos utilitaristas, de la que se deduce que el ser humano individual debe esforzarse por restringir sus pasiones y actuar con base en principios éticos. Por consiguiente, Buchanan y Tullock alegan que dentro de una constitución deben desarrollarse instituciones legales que den orden a la búsqueda del beneficio individual y que lo hagan acorde con, no en contrario, la obtención de los objetivos del grupo. Tales son los fundamentos de la teoría de los mercados y de la organización competitiva de la actividad económica. Con base en ellos se puede desarrollar una teoría del orden político, una teoría de la constitución que se oriente hacia una minimización de los medios implicados en la moderación del interés privado. Sin embargo, sólo cuando la parte del comportamiento del individuo en la hechura de opciones colectivas esté motivada por la maximización de la utilidad, y cuando la identificación del individuo con el grupo se amplíe hasta hacer idénticas todas las funciones de utilidad individual, entonces el modelo económico-individualista de la actividad política tendrá un valor positivo.⁴¹

El enfoque individualista personificado por la opción pública concibe al sistema político, del mismo modo como la economía entiende a una organización social. Esto es: dicha organización es concebida como un efecto de los procesos de elección de los participantes individuales. Aunque esta idea sobre la política es añeja, pues tal es el concepto formulado por la doctrina contractualista, como lo hizo saber Buchanan, los politólogos descuidaron el examen de la conducta individual en el proceso político y la forma como se determinan sus resultados.⁴²

La opción pública entiende a esa sociedad como un ente formado por individuos que eligen libremente, donde no existe la función de bienestar social ni el interés público. Por consiguiente,

⁴¹ *Ibid.*, pp. 27 y 30.

⁴² Buchanan, "Una Teoría Individualista del Proceso Político", pp. 49-50.

te, en la opción pública se distingue la toma de decisiones políticas cotidiana y la toma constitucional de decisiones. Esta última entiende a los individuos como participantes en las opciones encaminadas al diseño de las reglas, que sirven de marco a decisiones cotidianas. Las decisiones constitucionales son las importantes porque en ellas es posible conciliar los distintos intereses individuales, con aquello que con cierta legitimidad Buchanan podría denominar interés público, si no fuera por la confusión que inherentemente encierra.⁴³

La idea formulada dentro del modelo individualista entraña indirectamente al interés público a través de la distinción entre las etapas constitucional y operacional de la decisión política. Buchanan cree que "el esclarecimiento de esta distinción y las consecuencias que derivan de su comprensión, representan el aporte central que el modelo puede hacer a la teoría política".⁴⁴ En este nivel constitucional la unanimidad o el consenso son importantes no tanto por ser sacrosantos, sino porque brindan el único criterio mediante el cual puede juzgarse la mejoría de reglas e instituciones, sin que necesariamente se introduzcan escalas de valores explícitas.⁴⁵

La opción pública se propone determinar qué reglas e instituciones pueden hipotéticamente surgir de un acuerdo unánime de individuos participantes, en el seno de una auténtica convención constitucional. Se trata de un enfoque contractualista que no busca tanto explicar cómo sociedades específicas desarrollan constituciones efectivas, sino sentar bases para una evaluación normativa de las reglas y las instituciones que se pueden establecer como relación legítima entre el individuo y el Estado.⁴⁶ La teoría contractualista formulada por la opción pública se propone explicar la lógica de las constituciones, más que su funcionamiento efectivo.

⁴³ *Ibid.*, pp. 54-55.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 54.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 56.

⁴⁶ Michael Spicer, "A Contractarian Approach to Public Administration", United States, *Administration & Society*, vol. 22, núm. 3, 1993, p. 304.

EL GOBIERNO

Dentro de estos complicados intríngulis de la opción pública y el temario político, sus cultivadores se empeñan en delinear los conceptos de Estado y de gobierno. Ello obedece a su objeción acerca de que la mayoría de los estudiosos de la teoría del Estado se han mantenido aferrados a antiguas opiniones, básicamente acerca de que el Estado es un instrumento para alcanzar fines superiores de tan alto rango como el *interés público*. Pero que aún no se ocupan por explorar la maximización de las estrategias de preferencia de los individuos.

Gobierno y mercado

Gordon Tullock cree que quizá esto obedezca a la razón de que la mayoría de los estados que han desfilado en la historia fueron despotismos, y que en su seno la maximización del esquema de preferencias del déspota no pareció ser un objetivo estimable por los filósofos políticos. Pero para la opción pública, que se jacta de estarse desarrollando en la democracia, este problema no tiene lugar. Sin embargo, recientes estudios sobre política que han sido desarrollados principalmente por economistas, han trasladado las ideas de Adam Smith a la esfera política. Entre las razones del cambio de enfoque destaca el que sean los economistas los que lo están haciendo, por ser ellos los que tienen la costumbre de utilizar esos instrumentos.⁴⁷

Hoy en día una parte de nuestra sociedad está controlada por el mercado y otra por el gobierno, pero esta distribución de funciones surgió sin base en estudios científicos sobre la conveniencia de acomodar las diversas partes de la economía bajo el control del primero o al revés. La causa hay que buscarla en que el descubrimiento de las técnicas científicas adecuadas para la investigación de ese problema son muy recientes, toda vez que

⁴⁷ Gordon Tullock, *Necesidades Privadas y Medios Públicos*, Madrid, Aguilar, 1970, (1974), p. 23.

el libro de Tullock aquí citado, fue el primer intento de aplicación general de esas técnicas al problema del ámbito de la acción pública.⁴⁸

El nuevo enfoque sobre el gobierno consta de dos componentes descubiertos hace relativamente poco tiempo, el primero de los cuales son los costos sociales, los efectos externos y los bienes públicos, hallazgo que data de la obra de Arthur Pigou (*Economía del Bienestar*). El segundo, que refiere la aplicación del análisis económico al funcionamiento del gobierno, es aún más reciente, pero todavía lo es más su estudio conjunto. Sus relaciones sirven para determinar el ámbito de la acción privada y pública, y son de suyo útiles, porque ahora mismo el estado de la ciencia imposibilita llegar a conclusiones definitivas sobre qué porción exacta de la sociedad debe someterse al control público y cuál al mercado.⁴⁹

El concepto de gobierno actualmente se está extendiendo hacia nociones no coercitivas. Esto se explica con base en que la mayoría de los sistemas sociales funcionan mezclando a la propiedad, el gobierno y el contrato, amalgama que es muy difícil de discernir para diferenciar con nitidez sus elementos. Particularmente resulta difícil descifrar entre el contrato y el gobierno, como es visible en el concepto de sociedad mercantil privada, la cual es evidentemente el resultado de un contrato. Ella nace del hecho de que varias personas acuerdan llevar a cabo determinada empresa, y concilian también sobre la forma de elegir al cuerpo directivo y encomendarle el control de la empresa. Con sólo ampliar el sentido del vocablo *empresa*, esta des-

⁴⁸ Tullock refiere que la obra de Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance* (Nueva York, McGraw-Hill, Inc., 1959), se propuso un objeto casi igual, pero que se trató de un ensayo demasiado prematuro porque la mayoría de las investigaciones fueron posteriores al libro. Tullock, *Necesidades Privadas y Medios Públicos*, p. 21. Hay que destacar que aquella obra quizá fuera diversa a lo señalado, y que su composición más bien atendiera criterios distintos, al grado que su autor aclara que su sentido empuja con el concepto de la alemana economía pública (en alemán, Musgrave la refiere como *Staatswirtschaft*), que según sabemos era una de las tres ciencias camerales, junto con la cameralística y la policía. Musgrave, obra citada, p. VI.

⁴⁹ Tullock, *Necesidades Privadas y Medios Públicos*, pp. 22-23.

cripción encaja en la teoría del Estado formulada por Jean Jacques Rousseau, lo mismo que en la teoría del Estado desarrollada por Gordon Tullock.⁵⁰

No debemos pasar por alto que este tipo de apreciaciones ha dejado un desazón entre los politólogos, especialmente por lo que se refiere a las propuestas de la opción pública. Por un lado, no ha faltado científico de la política que objete la supuesta identidad de objeto de estudio entre la opción pública y la ciencia política, y notan ciertamente como insólito que se sugiera que Thomas Hobbes, Benedicto Spinoza, James Madison y Alexis de Tocqueville, sean considerados como pioneros de la opción pública. Por todo esto, no debemos asombrarnos de que Dennis Mueller reconozca que “para muchos politólogos los modelos de la opción pública, parecen una ingenua caricatura de la conducta política”.⁵¹

Política sin “romance”

Actualmente la opción pública se ha convertido en una teoría del gobierno, la cual, habiendo comenzado por plantear análisis y soluciones románticas e ilusorias sobre el funcionamiento del gobierno y el comportamiento de los gobernantes, los ha reemplazado por nociones que entrañan más escepticismo acerca de lo que los gobiernos pueden hacer. La opción pública ha tendido a ser más consistente con la realidad. Desde entonces ella desarrolla la *teoría del fracaso del gobierno* de un modo similar, al modo como la economía desenvuelve la *teoría del fracaso del mercado*. Esta teoría razona que es previsible el fracaso del gobierno, cuando se pone a prueba el nivel de eficacia de un modelo idealizado de asignación de recursos. Similarmente, la opción pública pone a prueba el grado de satisfacción de la eficiencia y equidad de un modelo idealizado de gobierno.⁵²

⁵⁰ *Ibid.*, p. 37.

⁵¹ Dennis Mueller, *Public Choice*, New York, Cambridge University Press, 1982 (1979), p. 1.

⁵² Buchanan, “Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications”, p. 217.

La opción pública trata con los límites del gobierno y propone reducir lo que hace, para hacer lo menos posible, es decir, mantener pleno empleo y administrar un sistema general de bienestar. Entre sus sugerencias se halla la privatización de servicios públicos, pero su idea central es que las operaciones gubernamentales se despachen a través de mecanismos de mercado para ser más competitivas y eficientes. Se trata sencillamente de establecer al *gobierno por mercado*, que descansa en la premisa de que este régimen es inherentemente superior para satisfacer las necesidades y las aspiraciones humanas, toda vez que el proceso político tiene intrínsecamente numerosas distorsiones e imperfecciones.⁵³

Junto con la gerencia privada, la opción pública ha servido como modelo de reforma administrativa en el cosmos anglosajón, ambos coincidentes en el modelo de mercado. En tanto que la gerencia privada sirvió como ejemplo a seguir en el Reino Unido, la opción pública fue seleccionada en Nueva Zelanda para remodelar a su gobierno. Incluso este país entraña el caso típico y emblemático de la aplicación plena de la opción pública, especialmente en la reforma del gobierno central.⁵⁴ La diferencia entre ambos modelos de reforma administrativa es que, en tanto el modelo de gerencia privada refleja la naturaleza de la gran corporación, la opción pública se destaca por el énfasis en el criterio de competencia. Hay que destacar que ambos paradigmas comparten sus elementos principales, como los contratos, los incentivos de desempeño y la gerencia descentralizada. Estos rasgos comunes derivan en el nuevo manejo público, entre cuyos rasgos característicos se enfatiza la separación entre *policy* y manejo, que ha sido el fundamento del desarrollo de las agencias operativas puramente gerenciales.

La opción pública ha sido una de las fuerzas más poderosas dentro de las tendencias neoliberales en pro de dos objetivos,

⁵³ Peter Self, *Government by the Market?*, London, The Macmillan Press, 1993, p. IX.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 167 y 176.

cuya consecución llenó el último cuarto del siglo xx. El primero fue la disminución del rango de actividad del Estado por la vía de la privatización, la desregulación y la liberalización. Aquí se trató de sacar al Estado del mercado. El segundo objetivo ha sido trasladar las nociones del mercado hacia el gobierno. Aquí se ha tratado de meter al mercado dentro del Estado.⁵⁵

Esas fuerzas han desarrollado un conjunto de elementos esenciales de ese virtual gobierno superior, émulo del mercado. En primer lugar comprende un sistema transparente de contabilidad y de rendición de cuentas. En segundo lugar se destaca la implantación de la competencia, donde la opinión del cliente es central para la provisión de bienes y servicios. En tercer lugar establece un sistema de incentivos de desempeño para los funcionarios, cuya base es el rendimiento bajo estándares de evaluación. Finalmente, propone introducir plenamente los mecanismos de mercado en las operaciones del gobierno, con base en los criterios de costo y beneficio.⁵⁶

La opción pública ha sido objeto de fuertes y justificadas críticas, por motivo de su inconsistencia interna y su sesgo ideológico. Es decir, esas críticas se han enderezado a su filiación con la economía neoclásica y su militancia en la *nueva derecha*. Aunque no se le deja de reconocer que entraña una perspectiva que se debe considerar cuando se estudia la vida política, se le juzga como una apreciación doblemente riesgosa. Lo primero es que sus cultivadores arriban prematuramente a formalizaciones, lo segundo es que los politólogos se colocan ante la opción pública en forma defensiva y crítica, impidiéndose un diálogo fructuoso.⁵⁷

La opción pública ofrece como frutos al estudio de la política, nuevos enfoques basados en la lógica y la matemática. Esta es la ganancia. La pérdida, por su parte, es ciertamente lamentable. Lo es porque la opción pública abandona el campo formalmente establecido por el estudio de la política, y porque gra-

⁵⁵ *Ibid.*, p. 59.

⁵⁶ *Ibid.*, pp. 61-62.

⁵⁷ Dunleavy, obra citada, p. XI.

dualmente ha establecido barreras contra las críticas fundadas de quienes están fuera de sus filas.⁵⁸ Buena parte de su literatura fue escrita más con un fervor evangélico en defensa de su campo del saber, que con el ánimo de enriquecer la discusión científica.

Teoría de la burocracia

La separación *policy*-manejo deriva en un tratamiento preferencial de los temas gerenciales, así como en una revisión profunda de la administración pública en general, y de la burocracia en particular. Vincent Ostrom, uno de los militantes más distinguidos de la Escuela de Virginia, propuso que la opción pública salvara a la administración pública estadounidense de la crisis de identidad que sufría en la década de 1970. Sugirió expresamente un modelo de simplificación organizativa orientado a reducir la complejidad de la administración pública.⁵⁹

Ese modelo es un antecedente de las reformas hechas posteriormente en Nueva Zelanda, que consiste en la organización de una diversidad de colectividades configuradas como regímenes políticos concurrentes, dejándose de considerar la existencia de una sola regla de buena administración. Así, en lugar de una sola jerarquía de autoridad coordinadora de todos los servicios públicos, se establecerían arreglos multiorganizativos en la administración pública que adopten las características de los servicios industriales, y que estarían compuestos por muchas agencias públicas operando con sustancial independencia entre sí.⁶⁰ A través de esta fórmula se podría observar una industria policial, una industria de recursos hidráulicos y una industria educativa, así como otras similares, atendiendo que la industria tiene una

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 258-259.

⁵⁹ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University Alabama Press, 1973.

⁶⁰ Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", p. 212.

estructura que estimula la coordinación sin la dependencia primaria de estructuras jerárquicas, es decir, trabaja con mecanismos de mercado. Se haría una combinación de impuestos a los usuarios, cargos por servicios, transferencias de fondos y sistema de *voucher*, similares a los arreglos mercantiles entre agencias prestadoras de servicios públicos.

Esta visualización tiene su eje de movimiento central en una teoría económica de los bienes públicos, que considera inepta e insuficiente a la burocracia como una organización implementadora. En lugar de ella, dichos bienes pueden ser provistos conjuntamente por las acciones coordinadas de una multiplicidad de empresas, que trascienden los límites de las jurisdicciones de gobiernos singulares.⁶¹

Por su parte, el foco del estudio de la burocracia radica en la oficina (*bureau*). Del mismo modo como Buchanan y Tullock proclaman las deficiencias de los politólogos, William Niskanen reclama a la sociología carecer del estudio de las preferencias de los individuos que integran a la burocracia, pues están subsumidas en las metas orgánicas del Estado, siendo aquellas otras extraordinariamente importantes.⁶² Tal ausencia acentúa el autoritarismo dentro del seno de la burocracia y dificulta su análisis con relación al gobierno representativo y el mercado libre.⁶³ Las oficinas son organizaciones no-lucrativas financiadas en última instancia por una apropiación periódica, o por una concesión.⁶⁴ Es decir, son entidades especializadas en la oferta de bienes y servicios cuya demanda por parte de los ciudadanos es superior a la que existiría, si dichos productos se vendieran en el mercado a precio determinado. El estudio de la burocracia constituye el desarrollo de la teoría de la provisión de las oficinas, cuya base es el modelo de conducta propositiva propia de un manejador de una oficina singular.⁶⁵ Este desarrollo tiene

⁶¹ Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, p. 20.

⁶² William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971, p. V.

⁶³ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 5.

nómico. También sería más democrático porque sus funciones estarían acomodadas a su objeto, pues todo buen gobierno es un gobierno pequeño. Las fórmulas de mercado pueden introducir en el mundo de la burocracia los incentivos de competencia que mejoren la provisión de los servicios públicos y el desempeño de los funcionarios.⁷⁰ En efecto, las oficinas de la administración pública pueden competir entre sí en la provisión de los servicios públicos, así como con proveedores privados.

Niskanen obtuvo celebridad a través de su propuesta en el sentido de que los burócratas son maximizadores del presupuesto que gastan.⁷¹ Sin embargo, Morris Perlman cree que esa patología es compartida por los gerentes privados, quienes también maximizan sus espacios a través de sueldos estratosféricos, oficinas suntuosas y gastos de representación cuantiosos.⁷²

A partir de los trabajos de Ostrom y Niskanen la burocracia ha constituido un objeto dilecto de estudio virginiano. Una obra clásica anterior se debe a Gordon Tullock, aunque su temario tiene una fuerte dosis de miscelánea.⁷³ Su aporte central radica en la distinción entre política (*politics*) y económica (*economics*), pues la primera trata de situaciones caracterizadas por la dominación, es decir, entre superiores y subordinados, en tanto que la segunda refiere una situación social entre iguales bajo condiciones libremente contraídas. Dentro de situaciones tan contrastantes, la burocracia se puede observar bajo criterios de jerarquía o de mercado, es decir, lo que James Buchanan denomina relaciones de *esclavitud* y relaciones de *intercambio*.⁷⁴ En efecto, las primeras son relaciones políticas y las segundas son relacio-

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 227-230.

⁷¹ William Niskanen, "Competition among Government Bureaus", James Buchanan y otros, *The Economics of Politics*, London, The Institute of Economics Affairs, 1978, p. 164.

⁷² Morris Perlman, "Un Comentario Británico: Política de Partido y Burocracia en la Política Económica", Gordon Tullock, *Los Motivos del Voto*, Madrid, Espasa-Calpe, 1979 (1976), p. 116.

⁷³ Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965, pp. 10-11.

⁷⁴ James Buchanan, *Foreword*, Gordon Tullock, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965, pp. 1-9.

como fundamento el modelo de la economía de mercado donde existe un decisor-consumidor individual y una teoría del mercado fundada en el esquema de empresa lucrativa. El concepto de economía tiene como figuras centrales al consumidor, al empresario o al burócrata.⁶⁶

Hay que estar alerta sobre las serias limitaciones científicas de estas elucubraciones, tal como es observable, por principio, cuando se juzga que el vocablo burocracia tiene inherentemente una gran carga peyorativa. En efecto, Niskanen cree que entre profesores y funcionarios públicos se han inventado eufemismos como *administración pública, servicio, servidor civil y manejo programático*, para así reflejar una respuesta popular con términos que están asociados con burocracia. Ésta, en su entender, es una práctica infortunada y no puede ser usada en su libro.⁶⁷ Aunque afirma que sus fundamentos son los mismos que los de Weber y von Mises, Niskanen no deja de destacar la presencia de Downs y Tullock. Por consiguiente, es el mercado la solución a los problemas que sufre la burocracia, pues muchos de los servicios que presta el gobierno son consecuentes con la idea de mercado, o pueden serlo, toda vez que no se debe descartar su privatización.⁶⁸

Lo que son categorías históricas y conceptos científicamente elaborados, para tan conspicuo militante de la Escuela de Virginia significan meras homonimias de la burocracia. Decidido de tal modo a ennoblecer la noción de burocracia, sería esperable una rigurosa conceptualización del término; mas no es así: intolerante con los pruritos lingüísticos señalados, sin rubor alguno, Niskanen concluye que para su libro no es importante una definición precisa y consistente del término *burocracia*.⁶⁹

A través de las fórmulas referidas es posible que el gobierno, en efecto, sea más eficiente, responsivo, beneficioso y eco-

⁶⁶ Juan Francisco Corona Ramón, *Una Introducción a la Teoría de la Decisión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1987, p. 94.

⁶⁷ Niskanen, obra citada, pp. 7 y 9.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 213-214.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 23.

nes económicas. Buchanan dice haber usado ambos términos deliberadamente para acentuar el carácter de cada relación, pues la esclavitud enfatiza la jerarquía superior-inferior, en tanto que intercambio refiere un esfuerzo cooperativo entre individuos dentro de un sistema social.

Anthony Downs es autor de otra obra memorable, que está más apegada a los estudios clásicos de la burocracia, pues explora la conducta de los funcionarios públicos y los problemas generales de organización burocrática.⁷⁵ Destaca la exploración de la burocracia a partir de la noción de oficina, al estilo de Niskanen, si bien Downs se adentra en un temario más extenso.

La opción pública constituye una orientación económica que se mueve hacia la administración pública, con el objeto de desarrollar organizaciones para-gubernamentales, como es observable en las agencias reguladoras, así como en los procesos de interacción entre productores y burocracias. Christopher Hood explicó que a través de estas organizaciones es perceptible la aplicación de los cinco principios de la economía neoclásica antes referidos.⁷⁶

La anarquía "ordenada"

Para el individualista el mundo ideal o utópico es necesariamente anarquista, porque está poblado por personas que acatan un conjunto mínimo de reglas de conducta dictadas por la tolerancia y el respeto mutuos. Allí los individuos son libres de hacer sus propias cosas dentro de esos límites, de manera que los establecimientos cooperativos son exclusivamente voluntarios, por cuanto que las personas conservan la libertad de elegir todo de acuerdo con su participación. Ninguna persona ejerce poder coactivo sobre otras personas, y no existe burocracia que impon-

⁷⁵ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Co., 1967, pp. 1-2.

⁷⁶ Hood, "British Administrative Trends and the Public Choice Revolution", p. 167.

ga una coerción externa. El Estado se ha marchitado y el gobierno decae. Las relaciones cooperativas son necesariamente contractuales, y reflejan beneficios para todos los participantes.⁷⁷

La utopía anarquista mantiene un atractivo, si bien Buchanan lo juzga como esencialmente falso. Aunque por principio parece viable que se permita a toda persona que haga lo que le plazca, hay un cambio cuando no existe el acuerdo mutuo por cuanto a los límites de la propiedad. En un ejemplo tan sencillo la utopía anarquista está amenazada, de manera que para apoyarla se debe señalar algo acerca de esos límites. En este punto es necesaria la introducción de una norma de valor que requerirá ser observada, porque sólo con que exista una persona que crea conveniente limitar la libertad de los demás en lo que respecta a su propio estilo de vida, no sobrevive ningún orden anarquista en el estricto sentido del término.⁷⁸

Por consiguiente, si una colectividad está facultada para hacer cumplir los derechos individuales debe plantearse la forma cómo debe prevenirse el trascender los límites y cuáles son los derechos del agente ejecutor, es decir, el Estado. Si existe la capacidad de discutir conceptualmente sobre el cumplimiento obligado de los derechos y los contratos que implican cambios exógenos en la asignación de tales derechos, también la habrá para especificar conceptualmente los derechos de la colectividad para hacer cosas.⁷⁹

Sólo cuando están debidamente definidos los límites de los derechos de cada persona, entonces "el intercambio económico se convierte casi en el arquetipo de anarquía ordenada. Los individuos pueden tratar con cualquier otro individuo mediante un comportamiento completamente voluntario sin coacción ni amenaza". En efecto, ellos pueden hacer sus intercambios sin consideración alguna de opiniones políticas, actitud sexual o esta-

⁷⁷ James Buchanan. *Los Límites de la Libertad: entre la Anarquía y Leviatán*. México, Premià Editora de Libros, 1981 (1974), p. 15.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 16.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 27.

tuto económico; es decir: siendo los negociantes distintos entre sí, en lo tocante al intercambio son iguales. El intercambio económico, en suma, es plenamente impersonal y en este sentido encarna “el tipo de interacción ideal incluida en la anarquía ordenada”. Esto hace que el mercado libre sea el ámbito ideal de la libertad individual en su sentido pleno, así como de la privacidad individual incluyendo sus excentricidades.⁸⁰

LA OPCIÓN PÚBLICA COMO ESTUDIO DEL GOBIERNO

La Escuela de Virginia se propuso hacer de la opción pública un ámbito multidisciplinario, que vinculara a la nueva economía política con las ciencias sociales. Sin embargo, su objeto primigenio más bien cuajó en una transdisciplina que ausculta el temario político mediante la economía. Tal es el espíritu que emana de las palabras de Buchanan y Tullock cuando, hablando de su escrito, explicaron que “este es un libro acerca de la organización *política* de una sociedad de hombres libres. Su metodología, su aparato conceptual y su análisis derivan, esencialmente, de la disciplina que tiene por objeto la organización *económica* de la sociedad”.⁸¹

Esa obra no trata del temario político en general, sino del análisis del cálculo del individuo racional cuando él se enfrenta con cuestiones de elección constitucional. Fiel a estas concepciones, otro profesante declaró que el objeto de la opción pública es el mismo que el de la ciencia política, pero con la salvedad de que su metodología es económica.⁸²

La opción pública ha tomado los instrumentos y los métodos desarrollados por la economía política, y los aplica al gobierno, la política y la administración pública. Del mismo modo como se hace en economía, la opción pública relaciona la conducta de los individuos en el gobierno, es decir, su conducta como vo-

⁸⁰ *Ibid.*, pp. 32-33.

⁸¹ Buchanan and Tullock, *The Calculus of Consent*, p. V.

⁸² Mueller, obra precitada, p. 1.

tantes, funcionarios, representantes elegidos, miembros de partidos y dirigentes de estos mismos. Todos ellos son papeles típicamente definidos como de *opción pública*, pues su objeto es entender y explicar el complejo de sus interacciones dentro de la política.⁸³

Hay que resaltar que la opción pública constituye un enfoque de hechura de decisiones no-mercantiles centrada en el “hombre racional utilitarista”; propone al mercado como modelo de relación social para las elecciones con base en el intercambio y la demanda; y a semejanza de la teoría de los precios, se inquiera sobre problemas de equilibrio y estabilidad, además de invocar la autoridad académica de Vilfredo Pareto.⁸⁴ La opción pública es un enfoque *desde* la economía neoclásica. Un libro dedicado a ella advierte que su objeto va dirigido fundamentalmente a los lectores no iniciados en el análisis económico.⁸⁵ Su enfoque sobre los problemas políticos redundaba en la aplicación de presunciones de la economía, con referencia a la conducta individual en las actividades del sector público. La finalidad de este enfoque es explicar por qué los gobiernos funcionan tal como lo hacen, de modo que, en este sentido, la opción pública es primariamente una teoría acerca de las instituciones, más que de la política.⁸⁶

Tratar con la opción pública es abordar un tema insípido y descolorido, pero indudablemente de importancia actual. Asimismo ella encierra una notoria paradoja: por más que la hermandad de economistas que nutren las filas de la Escuela de Virginia se han esforzado por descartar toda injerencia colonialista sobre la ciencia política, su perspectiva la subyuga irremediablemente a la economía neoclásica.

A todo esto hay que añadir que no existen evidencias suficientes para emparentar a la opción pública con la obra de filósofos

⁸³ Buchanan, “Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications”, p. 218.

⁸⁴ Mueller, *Public Choice*, p. 3.

⁸⁵ Corona, obra citada, p. 7.

⁸⁶ White, obra citada, p. 523.

políticos considerados como antecedentes de su trabajo. Esto es cierto especialmente en el caso de los citados Thomas Hobbes, Benedicto Spinoza, James Madison y Alexis de Tocqueville, cuyos libros se siguen considerando como pilares fundamentales de la ciencia política.

Ante ojos acostumbrados a ver la política con base en la política, resultará extraño, exótico o raro, entender, y más aún, aceptar a la opción pública como un saber válido sobre el temario político. Se trata de un espécimen de conocimiento sin precedentes, salvo los propios de la economía neoclásica.

¿Por qué entonces dedicar tiempo a su estudio? Por su originalidad, tal como sus fundadores Buchanan y Tullock lo explican: en su entender ningún filósofo político enfocó la cuestión de escoger entre las reglas alternativas de la toma de decisiones, de un modo semejante al que ellos desarrollaron. La explicación que encuentran radica en que los estudiosos de la política fueron filósofos y como tales pensaron sobre las decisiones colectivas en términos de *voluntad*. Por consiguiente, razonaron que si los individuos difieren en sus deseos ante la acción colectiva, la regla de la toma de decisiones debe determinar la voluntad de quién debe prevalecer. El interés del individuo o del grupo es tratado como mutuamente excluyente, de modo que la voluntad de la mayoría y de la minoría no pueden prevalecer al mismo tiempo. Este enfoque del proceso político ignora o soslaya la posibilidad de cuantificar los intereses del individuo o del grupo, pues voluntad y poder son términos que no se prestan a la cuantificación.⁸⁷

Contrastando con el enfoque clásico así reseñado, su óptica es esencialmente económica por cuanto que considera la toma de decisiones política como análoga a la relación mercantil en un intercambio. Cuando los individuos comercian los intereses difieren, porque cada individuo quiere asegurar que los términos del intercambio le sean favorables. Sin embargo, esto no significa que los distintos intereses sean recíprocamente exclu-

⁸⁷ Buchanan and Tullock, *The Calculus of Consent*, pp. 322-323.

yentes y que uno deba prevalecer sobre el otro. Es decir, que pudiera prevalecer la voluntad del vendedor o del comprador en un intercambio.

No se necesita demasiada sabiduría para hallar la originalidad de la opción pública. Sencillamente trata de modelar al proceso político, a partir del proceso de mercado. Antes de ellos nadie había hecho nada semejante. Para esto se debe descartar al fenómeno del poder, que es el concepto más importante en la política. Vaciado de este fenómeno, del que deriva el Estado, el gobierno, la administración pública y otras categorías de igual valor, la política pierde su identidad, y entonces puede ser sustituida por otra materia: la economía. Fuera de sus quicios, conceptos determinados por la noción de poder, tales como la coacción, la obediencia y el consentimiento, pierden valor y se hacen prescindibles.

La opción pública es original y tiene valor por su singularidad. Carece de antecedentes en la ciencia política, aunque su ámbito de estudio es la política. Es una transdisciplina económica que coloniza un territorio de estudio ajeno, con conceptos extraños. Es valiosa por el esfuerzo de sus militantes cuyos resultados, aun siendo cortos y específicos, abren una ventana inédita para que todos aquellos que siendo estudiosos de la política, puedan observar su propia actividad y ámbito de investigaciones a través de los ojos de los economistas.

La opción pública concebida como un estudio del gobierno sirve, del tal modo, para aquilatar una perspectiva *desde fuera* de sus asuntos. De tal modo se supera la idea de la unidisciplina politológica que mira al gobierno, para propiciar la visión económica del mismo.

En fin, la opción pública brinda una lección que aprender: que del mismo modo como la economía trata de temas políticos, quienes estudian política deben abordar el temario económico. En esta forma se pueden superar las *teorías puras*, provengan de la economía o de la política.

PARTE III
GERENCIA CATALÁCTICA

CAPÍTULO 7

PRINCIPIOS DE LA GERENCIA CATALÁCTICA

Páginas atrás hemos considerado diversos aspectos relevantes del neoliberalismo, con respecto al papel que esa doctrina asigna al mercado en calidad de gobierno. Uno de esos aspectos es la cataláctica como esencia misma del mercado, y el mercado como pivote de la economía. La catalaxia explica los mecanismos de mercado a través de la coordinación, y el papel de los precios como medio de información entre los participantes. Esta feliz condición en el ideario de la economía neoclásica refiere mecanismos espontáneos y automatismos cibernéticos que hacen innecesaria no sólo la administración, sino también la gerencia. En efecto, son superfluas la administración y la gerencia en el sentido clásico que conocemos, es decir, según los conceptos de Charles-Jean Bonnin, Lorenz von Stein, Alejandro Oliván, Bernard Gournay, Peter Self, Dwight Waldo o Herbert Simon, en lo que toca a la administración pública. O, como ya lo advertimos, tampoco según lo tratado por Frederick Taylor, Henri Fayol, Chester Barnard, Luther Gulick, Oliver Sheldon, Henry Mintzberg y John Kotter, cuando se trata de gerencia privada.

En las obras de esos pensadores administrativos de lo público y de lo privado pululan las organizaciones, los procesos, las jerarquías (con variaciones de apreciación), el *continuum* centralización-descentralización, la burocracia, los gerentes y los sistemas. Todo lo que acontece en el seno de las organizaciones es consciente y deliberado, o planeado, de modo que los resultados son una derivación de lo previsto, lo controlado y lo dirigido.

Se trata no de dos especies de un género único, sino de dos géneros de administración paralelos, independientes y autónomos, pero estrechamente hermanados y contiguos en los temas de interés común. Consisten en la administración y el *management*. Junto a ellos ha brotado un tercer género, un ente distinto a lo observado por Bonnin o por Fayol. Es una forma de administración que se llama a sí misma nuevo manejo público, pero que teniendo orígenes añejos no es *nuevo*; ni *público* por glorificar a lo privado; ni *manejo*, pues reniega de las organizaciones. Es un tercer género de administración nacido de las relaciones comerciales, una gerencia cataláctica que desde el mercado intenta transformar a la administración pública para hacerla funcional al consumidor.

Aunque nueva de nombre, esa gerencia se remonta a mediados de los años de 1920, cuando el economista austriaco Ludwig von Mises hizo su planteamiento primigenio en la obra *Liberalismo*.

El neoliberalismo fundacional tiene como principio vital el destacar las hondas diferencias entre la administración pública y la empresa privada, resaltando la esencia de la segunda. Esta tiene el cálculo monetario y la contabilidad de costos como instrumentos decisivos, junto con la estadística de ventas y operaciones. A través de tales instrumentos es como las empresas, incluso las más grandes y complejas, conocen los resultados de la actividad de sus departamentos y se aprecia la medida en que cada uno de los gerentes contribuyen al resultado final de la compañía. Es de este modo que el empresario goza de una orientación cierta de cuándo debe premiar a los ejecutivos de la compañía, sabe de la valía de cada uno de ellos y cuánto se les debe

pagar. Consiguientemente, los ascensos a puestos superiores se otorgan merced a la prueba de triunfar en las más modestas tareas previas a la promoción. La contabilidad de costos, por su parte, permite valorar la actuación de cada ejecutivo, toda vez que ilustra sobre el resultado de las actividades de la empresa, y señala las consecuencias esperables de cualquier reorganización, así como de los efectos de medidas similares.¹

La diferencia específica entre la empresa privada y el gobierno, por lo tanto, consiste en el cálculo económico como arma esencial de la que dispone la primera y carece el segundo. La compañía privada es una empresa lucrativa, el gobierno no.

Sin embargo, en la época en la cual von Mises vivió en Viena, la empresa lucrativa se había burocratizado, y así lo hizo saber. El problema de la empresa privada consistía en que, siendo de naturaleza tan desemejante al gobierno, en aquél tiempo tendía a parecersele. La economía neoclásica es tan antiburocrática como la economía clásica, pero más antiestatista, toda vez que se ha propuesto no tanto liberar al mercado del dominio del Estado, como lo hizo su ancestrra, sino someter al Estado a la potestad del mercado. En todo caso, habiéndose limitado el poder y la actividad estatal, en adelante los gobiernos sólo trabajarían para perpetuar el desarrollo de la economía de mercado.

La burocratización de la firma privada fue una consecuencia del intervencionismo reinante en esos días, obligando al empresario a considerar hechos que no le ocuparían si administrara libremente su negocio. Esto explica por qué el empresario como víctima del Estado intervencionista, debía acomodarse a los caprichos de las autoridades si quería evitar onerosas penalidades. La burocratización de la empresa privada, empero, no entrañaba una tendencia inexorable propia del desarrollo de la economía capitalista, sino una consecuencia directa de la política intervencionista. El objeto existencial de la gerencia lucrativa sólo mira hacia el mercado y sólo se explica desde el mercado, porque es una gerencia cataláctica.

¹ Ludwig von Mises, *Liberalismo*, Madrid, Planeta Agostini, 1994 (1927), pp. 125-127.

DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN DEL MECANISMO DE PRECIOS, AL PAPEL COORDINADOR DEL EMPRESARIO

La naturaleza cataláctica de la empresa privada obedece a su índole mercantil, pues es la emanación de una economía que la sitúa en el mercado como su mundo existencial. Esto es lo que le brinda su carácter de nexo y de externalidad, pues ella se explica *fuera* de la organización, no dentro de la misma. Es decir: el mercado es el condicionante esencial de la empresa, porque es el intercambio el que nutre su vida. Su gerencia está determinada por esta condición mercantil de la empresa, pero siendo aquélla una organización que no existe ni opera en el mercado, sino en el seno de la empresa. De modo que en tanto la coordinación brindada por el sistema de precios mueve a la empresa, la gerencia es activada de un modo diverso.

La coordinación empresarial

Este problema fue explicado por el economista R. H. Coase, quien formuló una definición de la empresa como parte del sistema económico, tal como es abordada por sus colegas. Partió de la descripción del sistema económico, el cual normalmente funciona por sí mismo. Es decir: su operación ordinaria no está sujeta a ningún control central, ni necesita de supervisión céntrica, pues a través de un proceso automático la oferta se adapta a la demanda, y la producción al consumo. Todo economista observa al sistema económico coordinado por un mecanismo de precios, de modo que la sociedad es concebida no tanto como una organización sino como un organismo, esto es, un conjunto de organizaciones interdependientes. Aunque el sistema económico funciona por sí mismo, esto no significa que no halla en su seno alguna planeación debida a personas que prevén y optan entre alternativas a seguir, pues tal es la condición necesaria del orden imperante en el sistema. Empero, esta doctrina

supone que la conducción depende directamente del mecanismo de precios.²

Las dificultades comienzan cuando se trata de explicar la coordinación en el seno de la empresa, donde el mecanismo coordinador no son los precios. Este punto es el aspecto más complicado cuando se parte desde el ángulo del mercado, y se penetra dentro de la empresa, donde el mercado se desvanece junto con su sistema de precios. Esta compleja situación no ha sido desatendida por economistas de la talla de Alfred Marshall, quien propuso a la organización como el cuarto factor de la producción.³ Otros economistas atribuyen la función coordinadora al empresario y unos más refieren un equipo de directores de coordinación. Hay economistas que perciben la existencia de islotes de poder consciente en el océano de cooperación inconsciente del sistema económico, que asemejan bloques de manteca coagulándose en un cubo de suero de leche.⁴

Insistir en el papel coordinador de los precios en el mercado entraña preguntar por qué, entonces, es necesaria una organización que coordina dentro de la empresa. Es fuera de la empresa donde los movimientos de los precios dirigen la producción, la cual es coordinada por medio de las transacciones de cambio dentro del mercado. Pero en el seno 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. Es evidente, por todo lo señalado, que ambos métodos son formas disyuntivas de coordinación, ya se trate de fuera o de dentro de la empresa.⁵

² R. H. Coase, "La Naturaleza de la Empresa", Stigler, G.J. y K.E. Boulding, *Ensayos sobre la Teoría de los Precios*, Madrid, Edit. Aguilar, 1963, p. 304.

³ Alfred Marshall, *Principios de Economía*, Barcelona, El Consultor Gráfico, 1931, (1920, 8ª edición), dos tomos, libro IV, caps. XVIII-XII. En otra obra, Marshall también destinó un capítulo al estudio del manejo en los negocios. Ver *Elements of Industry*, London, MacMillan and Co., Limited, 1928. Dos volúmenes en un tomo. El capítulo referido es el XII, cuyo contenido trata de la organización industrial y el manejo de negocios (*business management*).

⁴ Coase, "La Naturaleza de la Empresa", p. 305.

⁵ *Ibid.*, pp. 305-306.

Como la coordinación de los factores de la producción se realiza sin la intervención del mecanismo de precios, la integración organizativa necesaria para sustituirlo variará mucho de una empresa a otra. Por consiguiente, hay que resaltar que el rasgo característico, distintivo y preponderante de la empresa, es la función de reemplazo del mecanismo de precios. Los economistas conciben a este mecanismo como un instrumento coordinador, pero asimismo acogen la existencia de la función coordinadora del empresario. La economía debe diferenciar con nitidez por qué hay una coordinación propia del mecanismo de los precios y otra más por obra del empresario, y dar su valor a cada cual.⁶ Con base en esta función, el empresario es definido como la persona que en un régimen mercantil de competencia sustituye al mecanismo de precios en el manejo de los recursos.⁷

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

El manejo empresarial

A pesar de la paradoja de la imposibilidad de que el mercado coordine internamente a la empresa a través del mecanismo de precios, requiriendo de empresarios coordinadores, ha surgido una concepción de la administración pública inspirada en las funciones mercantiles. Esto ha derivado en una estrategia de reforma de la administración pública acomodada al mercado, es decir, al consumidor, que produjo la necesidad de desagregar a las grandes organizaciones burocráticas en unidades operativas, en agencias relacionadas directamente con los clientes. Naturalmente los ciudadanos son concebidos como consumidores situados en el mercado, los cuales pagarán directamente los servicios así brindados, toda vez que el sistema de precios produce la in-

⁶ *Ibid.*, p. 306.

⁷ *Ibid.*, pp. 307 y 309.

formación adecuada para que los proveedores capten sus preferencias.

Sin embargo, esas grandes organizaciones administrativas no desaparecen, se reforman, de manera que la coordinación interna se confía en manejadores preparados de manera similar a los gerentes privados. Paralelamente la administración pública se desburocratiza, pero no cesa de existir la burocracia ni su cultura ancestral. Las oficinas son puestas bajo la lupa para hacerlas trabajar con eficiencia, para que dejen de ser entidades alestargadas y caducas. Pero ellas se perpetúan.

La gerencia pública cataláctica puede ser introducida en el Estado, pero su grado de acomodo y funcionamiento es limitado, su éxito modesto y su trascendencia incierta.

Todo esto fue anunciado años atrás. Como lo adelantamos, la economía neoclásica desarrolló de antaño una teoría gerencial para explicar la coordinación empresarial. Su autor, Ludwig von Mises, la formuló con la finalidad de delinear lo que denominó *gerencia lucrativa*. Su aporte radica en un esfuerzo sistemático ejercitado durante medio siglo para diferenciar nítidamente a la gerencia lucrativa, de la administración pública burocrática. Von Mises nunca desmayó en su propósito original de independizar a la empresa privada del dominio del Estado. Su concepción descansa en el sistema de información que emana del cálculo de ganancias y pérdidas como eje de la coordinación interna, que al mismo tiempo constituye el vínculo con la coordinación externa a través de los precios.

Los primeros trabajos gerenciales de von Mises se produjeron a mediados de la década de 1920. Para entonces la administración pública era una disciplina científica madura, cuyos antecedentes son centenarios. La gerencia privada era todavía reciente, pero ya había producido los trabajos primigenios en el campo debidos a Frederick Taylor,⁸ y Henri Fayol.⁹ Sus obras

⁸ El escrito emblemático de Taylor es *The Principles of Scientific Management* (New York, Harper and Brothers Publishers, 1911); sin embargo, el origen de su gerencialismo es anterior, fue formulado en su libro *Shop Management* (New York, Harper & Row, 1919), cuya edición príncipe se remonta a 1903.

⁹ La obra cèlebre de Henri Fayol, *Administration Industrielle et Générale* (Paris, Dunod, 1931), fue publicada originalmente en 1916.

eran casi universalmente conocidas. Debido a su profesión de origen, la ingeniería, estuvieron en posición óptima de entender el papel de la máquina en los procesos productivos, y así comprender el desarrollo del manejo en el seno de la empresa. Con base en su larga carrera profesional, ellos fueron los primeros promotores de la idea de que los servicios públicos del gobierno podrían calcarse de la empresa privada.¹⁰

Pero von Mises no creyó que la empresa privada pudiera servir de modelo para el gobierno. Explicó con toda claridad que es una ilusión muy difundida el que la eficiencia de las oficinas del gobierno mejore, si su manejo es encomendado a los ingenieros y sus métodos de "gerencia científica". Ello debido fundamentalmente a que esas ideas tienen su origen en una interpretación deficiente de los objetivos del gobierno, del mismo modo que de la empresa.¹¹ La causa es que, como cualquier ramo de ingeniería, la ingeniería en la gerencia está condicionada por la disponibilidad de un método de cálculo, como ocurre en los negocios privados. En los negocios la apreciación de beneficios y pérdidas tiene una importancia capital, de modo que el problema del manejo burocrático estriba precisamente en la ausencia de ese método de cálculo. En el campo de la empresa lucrativa el objetivo de las actividades gerenciales de un ingeniero está claramente determinado por la primacía del interés por obtener beneficios, de manera que su tarea consiste en reducir costos sin menoscabo del valor de sus productos en el mercado; o bien, reducir los costos además de la reducción en los precios de mercado que puedan sufrir los productos; o, en su caso, elevar el valor de mercado de los productos en proporción mayor al aumento de los costos.

Por los motivos externados, von Mises juzga que la labor de los ingenieros en el gobierno resulta inútil porque el resultado

¹⁰ Los trabajos más representativos de esta tendencia fueron producidos por Fayol, se trata de los siguientes: *L'Incapacité Industrielle de l'Etat: les P.T.T* (Paris, Dunod, Editeur, 1921), y *La Industrialisation de l'Etat* (Paris, Dunod, Editeur, 1921).

¹¹ Ludwig von Mises, *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944, p. 49.

de su trabajo no tiene precio en el mercado, porque no puede comprarse ni venderse. También alertó sobre el proceso inverso, es decir, que las oficinas gubernamentales sirvieran de modelo a la empresa privada, toda vez que los asuntos del gobierno y el proceso industrial tienen hondas diferencias por cuanto al concepto de eficiencia vigente en cada cual. Incluso criticó a Lenin por haber tomado el patrón de las oficinas del gobierno para organizar a la industria. En fin, en cualquier caso insiste en que “aquellos quienes desean hacer el manejo de las oficinas igual al de las factorías, no están menos errados”.¹²

Habiendo destinado su tiempo a tratar a la burocracia, las exploraciones de von Mises sobre la gerencia lucrativa son intensas. Sus estudios tienen mucho que decir sobre la naturaleza cataláctica del manejo privado, de manera que define con toda claridad a esa gerencia: “el manejo comercial o lucrativo es un manejo orientado con fines de utilidad. El objetivo del manejo de los negocios es la obtención de beneficios”.¹³ Estos beneficios están determinados por los procesos del mercado donde la soberanía no radica en el pueblo, sino en el consumidor. Es en este régimen mercantil donde el mandato del consumidor es obedecido por el empresario, pues de ello depende que obtenga la ganancia o la pérdida. Esto es así porque el mercado no aprecia productores ni vendedores, sino productos y mercancías. La apreciación del empresario deriva directamente de la apreciación de las mercancías que produce, de modo que es la catalaxia representada por el mercado la que determina inmediatamente el proceso interior de la compañía, donde la pérdida o la ganancia emanan *desde* la valoración del mercado.

Catalaxia: el cálculo monetario

La catalaxia es el factor de definición esencial de la gerencia lucrativa, pues ella se ocupa de las acciones económicas reali-

¹² *Ibid.*, p. 52.

¹³ *Ibid.*, pp. 45-46.

zadas sobre la base del cálculo monetario. Pero el intercambio mercantil y el cálculo monetario se hallan mutua e inseparablemente ligados, porque la presencia del dinero y del cálculo monetario está condicionada por la preexistencia del mercado. *Catalaxia es la teoría de los tipos de intercambio y de los precios*.¹⁴

Gerencia cataláctica es, por consiguiente, el manejo cuya operación se realiza con base en un cálculo monetario que tiene su sede causal en las relaciones mercantiles. Es aquella gerencia donde cada persona cooperante es evaluada en función del valor de su contribución en el proceso de producción de bienes y servicios. Salarios y sueldos no dependen de decisiones arbitrarias, sino de mandatos de los consumidores dictados desde el mercado, lo mismo que las mercancías que brotan de los procesos productivos de la empresa. Es el consumidor soberano quien manda sobre los empresarios, los agricultores y los trabajadores, cuyas ganancias, pérdidas y salarios, están determinados por los procesos mercantiles. La fuerza de su mandato no deriva de que involucre a personas relacionadas en el proceso de producción, sino a las cosas que ese proceso implica. La gerencia cataláctica “conciérne a las cosas, no a los hombres”.¹⁵ Se trata de la gerencia de las cosas anunciada muchos años antes por Henri de Saint-Simon, donde se gestiona sin prejuicio ni pasión, y con la pura objetividad de tratar con materiales inanimados.

La formación de la ciencia económica dependió en grado tal del cálculo monetario, que los economistas clásicos no llegaron a advertir los problemas fundamentales de la misma. Ellos más bien tendieron a considerar al cálculo como algo natural, pues creyeron que constituía una categoría que invariablemente concurre en la acción humana, sin advertir que sólo es inherente a la acción ejercitada bajo condiciones específicas. Sabían que el

¹⁴ Ludwig von Mises, *The Human Action*, Foundation for Economic Education, 1996 (1949), cap. XIV, parte 1, y cap. XVI, parte 1, <http://www.mises.org/humanaction.asp>.

¹⁵ *Ibid.*

cambio interpersonal y de mercado están basados en el uso de la moneda como un medio común de intercambio, y que los precios son fenómenos típicos y exclusivos de organización económica de la sociedad moderna. Pero no entendieron que sólo a través de los precios monetarios es posible el cálculo económico, de aquí que buena parte de sus trabajos ya no resulten tan provechosos.¹⁶

La antigua teoría del valor y de los precios suponía la existencia de un mercado donde sólo habría un cambio directo, donde el dinero no existe, y donde los bienes y servicios son trocados directamente por otros bienes y servicios. Esta construcción fue necesaria para advertir que son siempre bienes económicos del orden primero, los que se intercambian por otros iguales. Para tal efecto convino entonces excluir al dinero del análisis mercantil y con ello su función intermediaria, porque el dinero no es más que un instrumento del cambio interpersonal. Pero fue equivocado en este planteamiento suponer que el medio de intercambio constituye un mero factor neutral. Con base en esta tesis se pensó que lo único que diferencia el cambio directo del indirecto estriba en la utilización del dinero, de modo que la interpolación del dinero en la transacción no afecta las circunstancias fundamentales de la operación en el mercado. Incluso se pensó como posible configurar la ciencia cataláctica con base exclusiva en el cambio directo, pensándose que esto bastaría para completar el sistema y simplemente insertar los conceptos dinerarios en los teoremas del cambio directo. La misión esencial de la economía consistía sencillamente en analizar el cambio directo.

Con base en estos argumentos los economistas clásicos no resaltaron la trascendencia de los problemas del cambio indirecto, y abordaron superficialmente los problemas monetarios porque los consideraron como un apéndice los estudios básicos del proceso mercantil. Tal fue el motivo por el cual entre los siglos XIX y XX los temas del cambio indirecto fueron relegados a un

¹⁶ *Ibid.*, tercera parte, capítulo IX, sección 2.

segundo plano. Con el paso del tiempo se advirtió que los problemas catalácticos trascendentales surgen de la esfera del cambio indirecto. Pero más pernicioso fue un segundo error también provocado por el nada riguroso manejo de la idea, que supone la existencia de un mercado únicamente basado en el cambio directo. Gran yerro fue suponer que los bienes o servicios que son objeto del intercambio tienen entre sí el mismo valor, pues se consideraba el valor como una cualidad objetiva, intrínseca e inherente a las cosas. Von Mises cree que no se advirtió que el valor es un mero reflejo del ansia del sujeto por la cual aspira al bien que anhela. Se suponía que a través de una medición las personas podían establecer el valor de los bienes y servicios, procediendo a intercambiarlos por otros bienes y servicios de igual valor.

La economía neoclásica tiene su base en el conocimiento de que el trueque surge por causa del valor dispar que las partes atribuyen a los objetos intercambiados. Pues las personas compran y venden única y exclusivamente por cuanto valoran menos lo que dan, que lo que reciben. Sólo la moderna teoría del valor y de los precios permite advertir el modo como la elección personal de cada individuo, estructura los precios de mercado en el cosmos del cambio interpersonal. El hecho decisivo es que los individuos prefieren ciertas cosas y rechazan otras.

El cálculo económico constituye la base intelectual de la economía de mercado. Los objetivos que la acción humana persigue devienen inalcanzables cuando se prescinde del cálculo económico, pues la economía de mercado calcula mediante los precios monetarios. El hecho de que sea posible calcular fue lo que predeterminó la aparición de la economía de mercado y tal es la condición de su funcionamiento, pues “la economía de mercado existe única y exclusivamente porque puede recurrir al cálculo”.¹⁷

Esto explica por qué el carácter que define a la gerencia privada, el lucro, sólo es posible a través del uso del cálculo mo-

¹⁷ *Ibid.*, capítulo XV, sección 1.

netario, que es una noción central de la economía de mercado. Von Mises asegura que la economía política tuvo su origen en las discusiones sobre los precios de los bienes económicos, así como de los servicios expresados en dinero, lo cual significó dar el primer paso en las investigaciones sobre la naturaleza de la moneda y la variación de los precios. Fue de tal modo que el espíritu humano pasó por la racionalización inherente al cálculo económico fundado en el uso de la moneda, para luego estudiar las reglas que permitan adaptar sus acciones a las leyes naturales. De hecho, la economía política nació del principio de economía, que no es otro que un criterio principal que se aplica a toda la acción racional del ser humano. Por lo tanto, constituye el principio general que se aplica a la acción, que es el objeto de la propia economía política.

Von Mises, identificando a la economía con toda acción racional, aseguró que no es posible delimitar la acción racional según el fin inmediato que se propone, y considera como objeto de la economía política únicamente la acción cuyo fin es proveer a los hombres de los bienes materiales. Una teoría de la acción racional debe concebir esta acción en su unidad, de modo que los campos de la acción racional y de la economía forman un solo ámbito. Esto explica por qué toda actividad racional es economía y toda economía es actividad racional.¹⁸ Hay que resaltar que cualquier acción racional es ante todo de tipo individual porque sólo el individuo piensa, solamente él es racional. Por extensión, únicamente es el individuo quien actúa y la sociedad nació de su actividad.

Centrando su atención en el cálculo, von Mises explicó que es allí donde está la base del valor de cambio que permite reducir todos los valores a una sola unidad. En una economía monetaria el dinero cumple esta función, de modo que el cálculo monetario sólo tiene sentido en el cálculo económico, porque allí se le emplea para adaptar la utilización de los bienes económi-

¹⁸ Ludwig von Mises, *El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico*, México, Hermes, 1961 (1922), pp. 102-103.

cos al principio de la economía. Esto es así porque la economía sin moneda sólo es posible en un estadio rudimentario.¹⁹ En la economía de mercado la organización económica está fundada en la propiedad privada de los medios de producción, donde todos los miembros independientes de una sociedad efectúan el cálculo económico, porque sobre ello está interesado cada individuo por la doble razón de que es al mismo tiempo consumidor y productor. Por el juego simultáneo de los dos procesos de evaluación de los valores, el principio de economía triunfa en el consumo y la producción. En el mercado se forma una escala de precios regulada con exactitud, que favorece que cada individuo ponga de acuerdo su propia demanda con el cálculo económico.²⁰ Tal es la razón por la cual en una economía de tipo comercial y monetaria, el cálculo se hace en dinero.

Ludwig von Mises creyó que el cálculo económico es irrealizable en la sociedad socialista, y que ello tiene como consecuencia que en su seno no sea posible la actividad económica. Aquí es conveniente hacer una digresión, para señalar que la inexistencia de racionalidad en el socialismo por carecer del cálculo económico fue decididamente impugnada por los economistas socialistas, en especial por Oscar Lange.²¹

La definición del papel del cálculo monetario como método de apreciación de la lucratividad empresarial privada, así como de fungir como extensión del mercado en su seno, aclara sin duda

¹⁹ *Ibid.*, pp. 106-107.

²⁰ *Ibid.*, pp. 112-113.

²¹ Oscar Lange trabó un intenso debate con von Mises sobre este punto. Lange sostuvo que el cálculo de los costos económicos, la utilidad económica y el cálculo de precios son indiscutibles como elementos de toda economía. Por lo tanto, la economía socialista también opera con base en los precios, cuyas dos funciones son las de servir de medio de distribución de los bienes y medio del cálculo económico. En el socialismo los precios de los bienes de consumo representan el equilibrio del mercado, de manera que igualan la oferta y la demanda; el mismo suceso ocurre con los precios de los bienes de producción cuando no existe alguna distribución administrativa. En suma: como cualquier economía, en el socialismo la determinación de los precios del mercado consiste en la igualación de la oferta y la demanda. Esta filípica de Lange responde directamente a los argumentos de von Mises, pero el economista polaco la extiende hacia Friedrich Hayek. Oscar Lange, *La Economía en las Sociedades Modernas*. México, Grijalbo, 1976, pp. 59 y 204.

que sólo la gerencia privada está condicionada por el balance de ganancias y pérdidas. Ella constituye un manejo cataláctico que está determinado por los mecanismos del mercado.

Estos determinantes catalácticos propios de la gerencia privada están ausentes en la administración pública, cuya índole es burocrática para von Mises.

Las diferencias entre los mundos propios de la economía y el Estado son tan abismales, que debe plantearse una interpretación antinómica del manejo privado y del manejo público, para desarrollar a la empresa privada como la *contrafigura* de la administración pública. En tanto que en la primera todas las actividades se hallan controladas por el cálculo de pérdidas y ganancias, en la segunda no existe cómputo alguno que se pueda aplicar, por ejemplo, en función de cómo se ha desempeñado un juez. Tampoco es posible determinar objetivamente si un distrito está siendo administrado bien o mal, o de un modo económico o dispendioso.²² Evaluar la actuación del empleado público es siempre labor puramente subjetiva y arbitraria, del mismo modo que invariablemente subyace la subjetividad cuando se determina si una oficina es necesaria o no, si en ella hay pocos o muchos empleados, o si su organización es congruente con los fines organizativos. El único campo de acción pública en el que se aplica rigurosamente el criterio del éxito o del fracaso es la acción bélica, pero sólo en el sentido de si la batalla se perdió o se ganó.²³

Debido a que en una organización burocrática no se contrastan costos y resultados, el jefe superior dirige a los subordinados mediante instrucciones conminatorias que solamente se pueden prever en los casos normales que se presenten. Asimismo, los costos de la administración pública se dispararían si cada departamento central, oficina o despacho, pudieran gastar libremente lo que estimaran oportuno. Normalmente existen gastos innecesarios, mientras que los desembolsos perentorios no se

²² Mises, *Liberalismo*, pp. 126-127.

²³ *Idem*.

efectúan. En suma, por su propia naturaleza la administración pública carece de la agilidad característica de la empresa privada, para acomodarse a circunstancias continuamente mudables.²⁴

Von Mises insiste en que la administración burocrática, no pudiendo invocar el concepto de pérdidas y ganancias para valorar su inversión, no tiene otro camino para compensar esta deficiencia que apelar a débiles medidas formales para contratar personal y organizar la gestión pública. Pero esto no es cosa menor, sino el pecado original de la burocracia, desliz del cual derivan faltas tales como su inflexibilidad y carencia de imaginación, así como su impotencia ante el problema insoluble de no poder examinar la cuenta de pérdidas y ganancias, que tan fácilmente resuelve la empresa lucrativa. Estas deficiencias burocráticas ejercen un influjo aún más dañoso en el sistema económico cuando el Estado socializa los factores productivos, actuando directamente en la producción y los servicios. Los inconvenientes de la burocracia disminuyen si la actividad estatal se circunscribe a los límites estrictos que el ideario del liberalismo le marca, siendo entonces socialmente no tan gravosos. La burocracia visualizada bajo la perspectiva neoliberal resulta, cuando más, en un mal necesario.²⁵

En efecto, von Mises diferencia drásticamente los polos administrativos del gobierno y los negocios. En su entender, "el manejo burocrático es el manejo que está obligado a cumplir con normas y reglamentos precisos fijados por la autoridad de un cuerpo superior. La tarea de los burócratas consiste en ejecutar lo que tales normas y reglamentos le ordenan. Su arbitrio para obrar mejor según su propia convicción está rigurosamente restringido por tales disposiciones".²⁶ Ciertamente, el manejo burocrático es el método aplicado a la dirección de los asuntos administrativos, cuyo resultado no supone valor monetario alguno en el mercado. Pero él aclara no afirmar que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino más bien que no

²⁴ *Ibid.*, p. 127.

²⁵ *Ibid.*, pp. 129-130.

²⁶ Mises, *Bureaucracy*, pp. 45-46.

tiene precio en el mercado: que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios.²⁷

Del mismo modo como los objetivos de la administración pública no se pueden medir en términos monetarios, tampoco pueden regularse por métodos de contabilidad. En ella no existe relación alguna entre ingresos y gastos porque los servicios públicos no implican sino puros gastos, de manera que el ingreso insignificante que proviene de fuentes financieras especiales es relativamente circunstancial. Tampoco los ingresos provenientes de las tarifas aduanales y los impuestos son producidos por la organización administrativa, pues la fuente de donde emanan es la ley, no las actividades de los funcionarios públicos. Von Mises no encuentra mérito alguno del recaudador de ingresos internos, con base en que los residentes de su distrito sean más ricos y paguen impuestos más elevados, porque el tiempo y el esfuerzo requeridos por el manejo del impuesto sobre la renta no están en proporción del volumen imponible correspondiente. Consiguientemente, "en la administración pública no existe precio de mercado para sus logros. Esto hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con motivos lucrativos".²⁸

Las bases fronterizas señaladas pueden servir para delimitar las esferas peculiares de cada manejo para evitar confusiones y traslapes indeseados, pero sobre todo para deslindar sus respectivas esferas vitales. Habida cuenta de que el manejo burocrático está basado en la aplicación detallada de las reglas fijadas por las autoridades superiores, es por principio un fenómeno diverso al manejo lucrativo, porque este es inaplicable a los asuntos donde no existen valores monetarios de mercado y en asuntos no-lucrativos, aunque también puedan administrarse sobre bases lucrativas. El primer caso consiste en la administración del aparato social de coerción, el segundo en la administración

²⁷ *Ibid.*, p. 47.

²⁸ *Ibid.*, p. 46.

de instituciones sobre bases no-lucrativas (escuelas, hospitales y servicios postales).

Conforme a todo lo anterior, von Mises sentencia que cuando la operación de un sistema no es posible a través de motivos lucrativos, debe administrarse mediante reglas burocráticas.²⁹

ELEMENTOS DE LA GERENCIA CATALÁCTICA

La identificación de la gerencia privada como un fenómeno cataláctico, desde una perspectiva similar a la inaugurada por Ludwig von Mises, fue vigorosamente desarrollada en Francia mucho antes de que adoptara su actual y célebre denominación de nueva gerencia pública.

Su cultivador emblemático es Octave Gelinier, un autor original cuyas ideas centrales fueron gestadas desde mediados de la década de 1960,³⁰ y que por propio derecho debe ser situado como uno de los eslabones esenciales entre el neoliberalismo de especie austriaca y el nuevo manejo público, pues buena parte de las categorías que desarrolla proceden de la economía neoclásica. Junto con Gelinier destaca Michel Messenet, quien posiblemente sea el primero en señalar lo *nuevo* de la gerencia así concebida, y Romain Laufér y Alain Burlaud, autores del tratado gerencial más completo desde la perspectiva de la economía neoclásica antes del advenimiento de los modelos anglosajones.

Gelinier partió de los progresos de la economía neoclásica de su tiempo para demostrar que el campo de aplicación de los principios de competencia y rentabilidad, lejos de restringirse, estaban expandiéndose.³¹ En efecto, los *geniales* fundadores de la Escuela manchesteriana observaron adecuadamente la poten-

²⁹ Mises, *The Human Action*, capítulo XV, parte 10.

³⁰ Quizá sea más familiar a los lectores de negocios privados un libro de Octave Gelinier titulado *Funciones y Tareas de Dirección General* (Madrid, Ediciones TEA, 1966), publicado originalmente en 1963. Se trata de una obra formulada con proximidad a los cánones académicos clásicos en gerencia privada.

³¹ Octave Gelinier, *El Secreto de las Estructuras Competitivas*, Madrid, Ediciones TEA, 1967 (1965), p. 90.

cia de organización e impulso provenientes de los principios de la competencia y la rentabilidad para las actividades destinadas al mercado. Coincidiendo plenamente con las ideas de von Mises y Hayek,³² Gelinier aseguró que si los economistas “neoclásicos” se despertaran en sus tumbas verían sin sorpresa alguna el fracaso de las economías colectivistas que renegaron de aquellos principios. Pero tendrían al mismo tiempo la sorpresa de ver que esos principios habían conquistado el dominio de actividades originalmente no destinadas al mercado.

Gelinier hace uso de categorías centrales de la economía neoclásica, entre las que destacan la competencia, la rentabilidad y el cálculo de precios. Asimismo, planteó una tesis medular de la neo-gestión pública: que había dejado de estar centrada en la sociedad política, mundo del voto y del control de los ciudadanos, y ha pasado a la sociedad civil como cosmos del contrato y del ejercicio de la libertad creativa de las personas.³³

Adelantando ideas de la nueva gerencia pública, propuso la orientación de la administración pública hacia el mercado y la noción del “ciudadano-usuario”. Él señaló que la gestión pública se define a partir de las relaciones con los usuarios, y sobre la base de la lógica de eficiencia y relaciones “costo-eficacia”. Sólo a partir de esta noción considera que es posible renovar la teoría del servicio público.

Siguiendo los trazos establecidos por Gelinier, Michel Messenet propuso que la *nueva gestión pública (nouvelle gestion publique)* trascendiera la mera racionalización de la función central de dirección, para aplicarla adecuadamente a la toma de decisiones. Estudió la introducción de los modelos de gestión privada dentro de la administración pública, y puso el acento en la descentralización y en el manejo con base en una idea de misión. Igualmente, destacó el papel relevante de la información y

³² A pesar de estas similitudes, en la obra de Gelinier no se citan los libros de ambos economistas austriacos.

³³ Octave Gelinier, *Préface*, Michel Messenet, *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, Paris, Editions Hommes et Techniques, 1975, pp. 9-11.

la informática, así como del presupuesto, el control de gestión y la administración de recursos humanos.³⁴

Competencia y cálculo de precios

Gelinier cree que el concepto de competencia merece ser definido con precisión, porque, a pesar de que es muy conocido, el principio de la competencia económica es mal comprendido. Una de las causas de su incomprensión deriva de la idea de *competencia perfecta*, definida así por los economistas cuando suponen condiciones casi siempre irrealizables. Es más, algunos de ellos piensan que no habiendo más competencia que la que es perfecta, niegan otras modalidades cuando la vida industrial demuestra que la competencia no siendo imperfecta, ejerce una acción decisiva sobre la gerencia de las empresas privadas.³⁵ La competencia es una técnica de organización de la economía que tiene tres siglos de vigencia y cuya naturaleza es esencialmente artificial, pues no puede existir sino impuesta por un Estado poderoso y estable. Es una regla del juego audaz que suprime la violencia en el campo de los procesos económicos, así como el fraude, el monopolio y el privilegio. La competencia brinda a los agentes económicos la libertad de ser proveedores o clientes en toda actividad libremente convenida entre las partes. En fin, es el factor que crea la economía de mercado porque engendra el sistema de precios resultante de las apreciaciones de la sociedad y constituye el único fundamento del cálculo económico. La competencia establece la soberanía del consumidor, y se aplica al mercado de los productos, del trabajo, de los capitales, de las técnicas y de los procedimientos, así como a las empresas concebidas como objetos de intercambio.

El criterio de rentabilidad conceptualizado como una condición para el cálculo a plazo medio en un ambiente donde reina la com-

³⁴ Messenet, obra citada, pp. 23-24.

³⁵ Gelinier, *El Secreto de las Estructuras Competitivas*, pp. 83-84.

petencia, es más que la simple traducción del interés privado. Es, más bien, la expresión del interés general y tiene la posición central en la fisiología del *management* moderno. Apartándose de la ortodoxia económica austriaca, Gelinier juzga que no se debe olvidar que las condiciones prácticas de cálculo del beneficio no son siempre ideales, de modo que la empresa privada debe considerar sus responsabilidades sociales. Aunque el beneficio en el régimen de competencia es el criterio que determina los fines de la acción de la empresa, las responsabilidades sociales imponen límites que se deben respetar.³⁶

El precepto de que una actividad sólo puede estar bien administrada si se posee una contabilidad que permita establecer una cuenta de pérdidas y ganancias, así como un balance, está ausente en los establecimientos públicos industriales. Esto confirma semejante precepto, particularmente en los ramos de teléfonos, aguas y bosques. Gelinier habla de que, para aplicar analíticamente el criterio de rentabilidad, se necesita calcular los precios de costo y los resultados analíticos por producto o por actividad. De este precepto se derivan numerosas técnicas de organización que están coronadas por el cálculo económico y por los métodos de cálculo de rentabilidad del capital invertido.³⁷

Competencia y rentabilidad están ausentes en la administración pública, donde prepondera la noción de servicio público. Igualmente en su seno se desprecia el uso del cálculo y la orientación al cliente.

Antiburocratismo

Gelinier también realiza un análisis draconiano de la administración pública, en la cual, como von Mises, también observa la ausencia de cálculo y la carencia de orientación al consumidor. Explica que la burocracia administrativa basa sus criterios

³⁶ *Ibid.*, p. 86.

³⁷ *Idem.*

en la idea de servicio público, no en la competencia y la rentabilidad. Ello obedece a que la administración pública está en una posición de monopolio o de competencia restringida, pues no ejercita ningún balance ni hace cuentas de las explotaciones que realiza. Pero, de tenerlos poco importa, porque el equilibrio de la cuenta de explotación y la rentabilidad del capital invertido no son los criterios de decisión que se aplican en su seno. El criterio aplicado es otro: se trata del servicio público, que constituye un contenido heteróclito de factores tales como la eliminación del interés personal o privado, el aseguramiento de la perpetuidad del servicio y la orientación del servicio hacia el interés general.³⁸

En administración pública es la alta burocracia la que interpreta lo que concibe como el interés general, no el usuario. Es aquí donde es visible una paradoja conocida: la consagración al servicio público (interpretado desde el interior) coexiste con la indiferencia hacia el público, es decir, hacia el usuario, tal como ocurre en el exterior de la administración. Según Gelinier las administraciones públicas tradicionales no están dotadas de una actitud de "servicio al público cliente que caracteriza frecuentemente al *management* moderno".³⁹ Esta indiferencia emana de carecer de una cuenta de explotación a través de la cual se registren las reacciones del público. Lo dicho es especialmente observable en la burocracia francesa, que se ha caracterizado por un desdén *aristocrático* por las contingencias económicas como la rentabilidad, así como por un comportamiento igualmente *aristocrático* que recuerda al despotismo ilustrado.

El aristocratismo burocrático surgió con Colbert y sus sucesores, cuando se crearon las Administraciones de Aguas y Bosques, de Puertos y Caminos, de Correos, y de Tabacos. Y se reforzó cuando Napoleón estableció la Administración de Educación Nacional. Todas ellas fueron construidas con base en un plan de coherencia perfecta que dotó a esas administraciones de

³⁸ *Ibid.*, p. 106.

³⁹ *Ibid.*, p. 107.

una gran resistencia a la erosión del tiempo, en tanto que los regímenes que se sucedieron las conservaron a través de los siglos bajo el mismo patrón. Ciertamente son construcciones perfectas, pero les falta propiamente vida, es decir, la adaptación competitiva.⁴⁰ Para entender la fisiología de estas estructuras burocráticas francesas hay que recordar el propósito al que servían las primeras administraciones, que no es de tipo económico, sino político. El error de Colbert y sus sucesores fue utilizar el esquema de funcionamiento de la administración pública en la gestión de actividades económicas. Ellos aplicaron la fisiología de un cuerpo de policía a la gestión de una manufactura.

Todo esto deja una lección que Gelinier transmite: Colbert tuvo la idea equívoca de aplicar las estructuras y métodos del control político de un régimen dictatorial, a los problemas de gestión de la economía. Pero las cosas han cambiado: los nuevos equipos, a la cabeza de los cuales cita a Robert McNamara, transfirieron los métodos y estructuras del *management* moderno a la gestión de las administraciones públicas. Estos métodos estaban siendo aplicados en Estados Unidos de América a mediados de la década de 1960, por la mayoría de las organizaciones de la administración pública dotadas con un carácter económico. Sus consecuencias son positivas: desde entonces ese es el país con la economía más avanzada del mundo. Consiguientemente, "si la administración francesa quiere estudiar detalladamente estos métodos, le basta dirigirse a uno de los suyos, que ha asimilado completamente los principios y que posee toda la documentación útil: Monsieur de Saint-Hippolyte, jefe del servicio de Análisis Económico de la Embajada de Francia en Washington. Allí encontrará numerosas inspiraciones renovadoras".⁴¹

Orientación al cliente

La adopción del concepto de soberanía del consumidor, bajo la rúbrica de orientación al cliente, es también un mérito fran-

⁴⁰ *Ibid.*, p. 103.

⁴¹ *Ibid.*, p. 132.

cés. Avanzando en las nociones de orientación hacia el cliente, Michel Messenet explora las relaciones entre la gestión y el público, y de manera abreviada traza las líneas originales del concepto de nueva gestión pública, concluyendo que su renovación no se efectuará sino por vía de la adopción de las técnicas del *management* privado.⁴²

La buena vecindad entre administración y mercado es patente en la orientación al cliente, que en la obra de Romain Laufer y Alain Burlaud tiene un desarrollo maduro. En efecto, aquí es visible la superación de los antiguos esquemas basados en la colaboración de los usuarios, cuyo ejemplo emblemático fue la Autoridad del Valle del Tennessee, y su reemplazo por la orientación al cliente.

Ese célebre ente administrativo estadounidense, para legitimar una actuación que cambiaría el porvenir de una gran región, cooptó a los lugareños notables como parte de su equipo dirigente. Esto fue propiamente una participación de los usuarios en el régimen de una organización para garantizar que sus actividades fueran coherentes con los deseos de la población. Es un caso similar al de los comités de usuarios en los Ministerios de un gobierno, cuyo objeto es considerar las preferencias de los ciudadanos como usuarios de los servicios de la administración pública. En Francia estos comités están bien representados por la Asociación Francesa de Usuarios de Teléfonos y Telecomunicaciones, así como por agrupaciones locales del tipo de las asociaciones de barrio en las ciudades. Se trata de un modelo de participación que recuerda a las asociaciones de consumidores, usuarios o afectados, que constituyen una fuerza de respuesta y queja sobre la acción administrativa.⁴³

Esos casos son muy diversos a la orientación al cliente. De modo similar a como Hayek se alejó del concepto de competencia perfecta, Laufer y Burlaud toman distancia de la macroeconomía, de la que dicen está cada vez más alejada del funciona-

⁴² Messenet, obra citada, p. 63.

⁴³ Romain Laufer et Alain Burlaud, *Management Public: Gestion et Legitimité*, Paris, Delloz, 1980, pp. 23-24.

miento real de la economía privada. Ciertamente los mercados perfectos, la racionalidad de los consumidores y la ausencia de externalidades no son sino hipótesis del concepto del óptimo social de Vilfredo Pareto, que están alejadas de una descripción realista de las condiciones efectivas de la vida económica. A estas dificultades se añaden otras más que resultan de la hipótesis de que el comprador conoce todas las alternativas existentes, pero como lo pudimos constatar páginas atrás, en la economía política tal hipótesis es insostenible. Hay numerosos casos donde la mercancía constituye una innovación sobre la que el consumidor sencillamente no podrá actuar como comprador.⁴⁴

Cuando de la administración pública se trata, las dificultades encontradas por el modelo microeconómico en el sector privado vienen por añadidura. La microeconomía trata con bienes divisibles, en tanto que la economía pública visualiza bienes colectivos que están caracterizados por el hecho de que todos los usuarios pueden consumir la misma cantidad. Este es el caso, por ejemplo, donde todo ciudadano no puede elegir el consumo de menos defensa nacional de la necesaria para la seguridad interior y exterior. Igualmente los bienes públicos constituyen, por motivo del pago indirecto, un conjunto complejo de bienes y no un producto definido. Esto induce a que el consumidor perciba su situación como un derecho a ciertas prestaciones. Pero la complejidad del producto público va más allá de estas consideraciones, pues los ciudadanos no están en condiciones de evaluar muchos de los programas gubernamentales, como si se tratara de valoraciones de mercado. En efecto, normalmente el ciudadano no es apto para formular una opción según el modelo de mercado.⁴⁵ Para superar estas limitaciones, en Estados Unidos de América se propuso el sistema de *vouchers*, que después se ha ido adoptando en otros países. El sistema consiste en reemplazar las subvenciones en equipamientos públicos por derechos concedidos a los ciudadanos, a través de cheques para que

⁴⁴ *Ibid.*, p. 37.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 37-38.

expresen sus demandas según modalidades más próximas a los sistemas de mercado.

Los problemas señalados no amilanaron a los dos pensadores franceses, quienes se propusieron definir el alcance del *management* y responder a tres críticas de las que fue objeto: que la administración y el sector público no tienen clientes ni competencia; que no existe un objetivo fácilmente cualificable como de lucro; y que hay restricciones estatutarias y presupuestarias que se oponen a los métodos gerenciales.

Una de las objeciones más fuertes que se formulan contra la aplicación de los conceptos gerenciales a la administración pública, es que el sector público no tiene relación con clientes, sino con súbditos y usuarios, de modo que desconoce todo aquello que se refiere a la competencia. Para dar respuesta a semejante objeción los autores sugieren analizar en forma más precisa la relación entablada entre una organización y una persona que es extraña a la misma, pues el cliente no es sino la caracterización de un cierto tipo de relación que se debe explicitar. Y aquí piden venia para demostrar que el concepto de cliente no está asociado de forma esencial al intercambio monetario, ni más ni menos.⁴⁶

Cabe aquí una digresión. En Gelinier y Messenet es visible un proceso de maduración de las categorías catalácticas en gerencia, que en economía fueron desarrolladas por von Mises. Ese proceso de maduración es todavía visible en Laufer y Burlaud, porque aún no existe un acomodo pleno de las categorías emanadas de la economía neoclásica en el seno del manejo. Esto ocurrirá diez años más tarde con el advenimiento de la nueva gerencia pública.

Por eso ambos autores tienen que hacer un esfuerzo de imaginación y ajuste, que posibilite el aterrizaje de los conceptos neoclásicos en la gerencia pública. Su idea es la siguiente: lo que les interesa saber con respecto a una relación, es si existe la opción o no de entrar en ella. Su hipótesis es que el hecho de saber si existe o no la opción, es lo determinante en las caracte-

⁴⁶ *Ibid.*, p. 79.

rísticas esenciales de dicha relación. Para ello consideran la relación entre lo que diferencian como *administración* y *administrado*, y que se representan por dos variables: la administración tiene la opción o no de administrar, y el administrado tiene o no la opción de ser administrado. Esta relación brinda cuatro categorías: súbdito,⁴⁷ usuario, cliente y poder discrecional arbitrario.

La situación del *súbdito* consiste sencillamente en que el individuo no tiene opción. Es decir, tiene que pagar impuestos, cumplir con el servicio militar y en general respetar la ley, en tanto que la administración no tiene la opción de no administrar, pues debe percibir los impuestos, obligar al servicio militar y hacer respetar la ley. En este caso no existe competencia como en el sector privado, pues el administrado es esencialmente una persona sujeta de deberes y dotado con derechos. La situación de *usuario* contrasta con la anterior, ella difiere en que el individuo tiene la opción de utilizar o no el servicio público (la electricidad, el servicio postal o el ferrocarril), en tanto que la administración no tiene la opción de ofrecer o no ofrecer el servicio. Esto obedece a que una vez decidido el establecimiento de un servicio público, la administración garantiza su continuidad. Pero el individuo puede utilizar medios diferentes de los que le son ofrecidos por la administración, es decir, hay competencia de derecho aunque moderada. El administrado en una situación como la narrada sigue siendo esencialmente un sujeto de derechos, aunque al mismo tiempo tiene obligaciones. Una tercera situación entraña la condición de *cliente*. Aquí nos encontramos con una situación relativamente rara debido a que la administración puede optar por ofrecer o no ofrecer ciertos servicios al administrado. Este último, convertido en *cliente*, tiene la opción de consumirlos o no. Según los autores este es el caso de las obras publicadas por Imprenta Nacional o los mapas de carre-

⁴⁷ En francés los autores escribieron *assujettis*. En la versión española se traduce como sujeto. Romain Laufer, y Alain Burlaud. *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988 (1980), pp. 127-128. Nosotros optamos por súbdito, tal como queda explicado en el contenido del párrafo siguiente.

teras oficiales de Francia. En este caso la competencia es intensa, de modo que el administrado es un cliente condicionado por sus deseos de consumo.⁴⁸

Una última situación muestra condiciones paradójicas en las cuales la administración tendría la opción, pero el administrado no. Se trata de lo que Laufer y Burlaud llaman *definición de lo arbitrario*, es decir, una situación en la que el individuo se convierte en objeto del poder discrecional de la administración. El desarrollo de este poder ha hecho de esta situación algo menos excepcional de lo que debiera.

Ambos autores añaden dos comentarios para completar la descripción anterior, comenzando por señalar que no tratan del *ciudadano* porque él es el sujeto del poder, y ello plantea el problema del voto, la participación en la vida política y el fenómeno asociativo. Consideran también una categoría intermedia entre el usuario y el súbdito: aunque por derecho el administrado es usuario, de hecho, por la inexistencia de competencia real, no hay posibilidad de opción; es un *usuario cautivo*.⁴⁹ Es el caso de numerosas personas que dependen del tren cercano a su domicilio para acudir a su empleo. Son usuarios pero no tienen opción, por lo que surgen dificultades cuando se modifican los horarios del servicio. Esta es causa frecuente de las protestas, reclamaciones y manifestaciones. Falta igualmente una especie de categoría intermedia entre el cliente y el usuario: el *usuario-cliente*. Es el caso en el que hay opción para el usuario, pero en principio y por derecho la administración no tiene opción porque está sometida a las obligaciones del servicio público. Se puede producir incluso una selección de usuarios-clientes que sea capaz de inducir efectos contrarios al interés del servicio público, produciéndose expresiones de protesta y deserción como formas de reacción del usuario. La inclusión de la categoría de usuario-cliente considera las preocupaciones emergentes de la gestión en la administración pública.

⁴⁸ Laufer et Burlaud, *Management Public: Gestion et Legitimité*, pp. 79-80.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 80-81.

La tendencia perceptible en las relaciones administración-administrado señaladas por Laufer y Burlaud desde principio de la década de 1980, ya mostraba que la administración pública estaba tendiendo a concebir al súbdito en calidad de usuario, pero al usuario lo estaba definiendo asimismo como cliente. A final de cuentas los autores concluyen que en tanto la administración dotada de público descubre que tiene clientes, la empresa privada relacionada con clientes descubre que tiene público.⁵⁰

He aquí como, luego de un proceso de dos décadas, el ideal neoliberal engendró a la nueva gerencia pública, la cual, fundada en el mercado, la competencia, la rentabilidad y el cálculo, opera hoy en día como manejo público cataláctico.

Management

Otro de los méritos franceses consiste en haber popularizado la voz *management* en los enfoques neogerenciales, hoy en día tan en boga, no siendo un vocablo originalmente galo, sino anglosajón. Incluso en una obra pionera ya referida se optó llanamente por el uso de la voz *management* en inglés. Su autor, Octave Gelinier, señaló a los lectores saber de su posible extrañeza sobre la utilización de la palabra *management*, habida cuenta que se pudo haber optado por alguna voz francesa. Hubo empero una negativa porque, en su entender, *management* es intraducible al francés.⁵¹

El asunto es que Gelinier desechó sucesivamente vocablos usuales en la administración de negocios, comenzando con la palabra *dirección*, porque dirigir significa solamente indicar el camino e imponer una regla. Siguió en turno la voz *gestión*, desestimada porque el gestor es un intendente que vela para que todo funcione lo mejor posible. En efecto, la gestión se limita a las decisiones de rutina de un intendente, con la exclusión de las decisiones capitales que toma su superior. Asimismo, la prácti-

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 131-132.

⁵¹ Gelinier, *El Secreto de las Estructuras Competitivas*, p. 103.

ca ha tendido a identificar la palabra gestión con los aspectos contables y presupuestales. El vocablo *administración*, por su parte, le pareció excesivamente impregnada por el concepto de burocracia estática, lo que la inhabilita para ser aplicada a la conducción de empresas en un mundo competitivo en evolución incesante. En fin, la palabra *conducción* hubiera convenido al punto si se pudiera hablar de un conductor de empresa o un conductor de las ventas, pero esto no le pareció posible.

Fue así que Gelinier eligió *management*, que deriva de *manus* (mano) y significa literalmente maniobra. De tal modo, *manager* es quién organiza la maniobra, quien tocando con sus manos la realidad, hace que la empresa marche y funcione exitosamente en condiciones cambiantes. De manera que por eliminación eligió la palabra *management*, y desde 1965 propuso que esa voz debería ser acogida por la lengua francesa sin reserva alguna. Ella deriva del latín, como la mayoría de las palabras francesas y por su consonancia volvería a encontrarse en familia del vocabulario francés. Esta adopción podría asimismo tener un valor simbólico, pues el concepto de *maniobra* evoca el contacto con los hechos y el sentido de la evolución. Debido a que la tradición francesa relegó la maniobra al último rango de la jerarquía de la organización, ella sería reemplazada por la palabra hermana *management* y colocada en el centro nervioso de la organización económica.⁵²

Gelinier usa el término *management public* para referir una técnica que refleja con nitidez tiempos emergentes, y particularmente la innovación y la anticipación, así como la aptitud para “gerenciar (*gérer*) el cambio”.⁵³

Por consiguiente, la fascinación por el término *management* no es nueva ni tampoco se ciñe a la cultura administrativa anglofona. En el libro de Michel Messenet, el *management* acompaña la idea de privatizar a la administración pública.⁵⁴ Hay que

⁵² A todo lo anterior hay que agregar que el traductor de la obra de Octave Gelinier, Germán Florez Anton, señaló que “las razones que se exponen en esta nota [de Gelinier], las consideramos válidas para el idioma español”. *Ibid.*, p. 104.

⁵³ Gelinier, *Préface*, pp. 9-11.

⁵⁴ Jean-Michelle Belorgey, “Vous avez dit ‘Gestion Publique’”, Paris, *La Revue Administrative*, núm. 301, 1988, p. 9.

subrayar que en Francia ya se había aclimatado el uso del vocablo inglés *management* desde la época de Gelinier, y en efecto, así lo empleó Messenet, aunque alternado con *gestion*. Cinco años después de la publicación de la obra de Messenet apareció un libro que, a pesar de estar escrito en la lengua de los galos, se titula *Management Public* y fue signado por nuestros conocidos Laufer y Burlaud.

Aunque muy emparentado con el libro de Messenet, el trabajo de Laufer y Burlaud proclamó la emergencia de una nueva disciplina situada en la frontera de los sectores público y privado. Ambos autores pretenden salvar la antinomia entre el *management* como propio de los negocios y lo público como inherente a la ciencia administrativa. El *management* público no se refiere privativamente a ninguno de esos sectores en particular, sino a ambos, pero entrañados en la sociedad en su conjunto con las administraciones que les son propias. E incluye a las sociedades de economía mixta, asociaciones y fundaciones. Se trata de una disciplina cultivada, suponen ellos, por administradores, sociólogos, comunicadores y especialistas en organizaciones.⁵⁵

La aclimatación del *management* se debió a la tendencia manifiesta en la Francia de esos días, consistente en un cambio en el lenguaje administrativo. Hasta entonces ese lenguaje había estado dominado por el derecho, pero a medida que el Estado abandonó su papel de *vigilante nocturno* para intervenir como Estado providencial, el lenguaje proveniente de la economía fue ocupando un espacio cada vez mayor. Hacia principios de la década de 1980 los tres idiomas enfrentaron una crisis especialmente visible en el concepto de interés general. La noción de utilidad pública e interés general que animaban al derecho administrativo se concibieron como demasiado generales, para servir de criterios precisos de la aplicación del derecho administrativo mismo.⁵⁶ De hecho buena parte de la economía neoclásica ya los juzgaba como obsoletos e inútiles.

⁵⁵ Laufer et Burlaud, *Management Public: Gestion et Legitimité*, p. 7.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 33.

A pesar de la proclama ampliamente social del *management* público, los autores lo ciñen a una antigua mixtura, la asimilación entre los sectores público y privado: “es entonces permisible hablar de *management public* no solamente como una cosa que ha de llegar, sino como un nuevo campo del *management*. Este nuevo dominio es el producto del encuentro de dos mundos antinómicos, es decir, el sector público y el sector privado”.⁵⁷ Aunque este encuentro significa un caudal de riqueza para la nueva disciplina, también entraña grandes desafíos para la conjunción de dos culturas administrativas diversas. El punto central de la confrontación es que el *management* introduce al sector público en un ámbito donde la maximización de ganancias y la venta de productos, no constituyen imperativos categóricos.

El *management public* está constituido como un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas, tales como el *management* y las ciencias de la organización, por un lado, y las ciencias administrativas y las ciencias políticas, por el otro. Los autores creen que la nueva disciplina podría proceder por medio del mimetismo de los negocios privados como un modelo para el sector público, pero que es una práctica muy anticuada; o bien, disolver al *management* dentro de una ciencia administrativa fundada en el derecho público, la ciencia de la organización, la historia administrativa y la ciencia política. Juzgan que un horizonte más promisorio es la fundación de un nuevo marco conceptual específico y coherente para el *management public*, ocupando un lugar ganado por derecho propio dentro de aquél campo de intersección disciplinaria.

Se debe pues lidiar con la contradicción que entraña el término mismo de *management public*, pues *management* procede del sector privado, y público del sector público, toda vez que desde 1980 se piensa que se trata de una moda, interesante como todas, pero pasajera como ellas.⁵⁸

Como suele ocurrir con los propulsores de los cambios sociales, lo que se va a cambiar se declara en crisis, y en este caso lo

⁵⁷ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 8.

crítico es una administración pública que tiene problemas en su funcionamiento tradicional y deberá ser alimentada con una necesaria racionalidad proveniente del *management public*. Bajo su tutela, la administración pública será eficaz por la participación de los usuarios, por la introducción de la idea de mercado, y paradójicamente, por un sentido de humanidad brindado por los beneficios públicos.

El *management public* es una metodología de definición del sector público diversa a la propia del derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis de separación de los sectores público y privado que dicho *management* resolvería, y que se aplica a los organismos de ambos sectores. El *management public* es el modo de *gestión* que desarrollan las organizaciones cuya legitimidad tradicional se ha convertido en inoperante.⁵⁹

En abono de su tesis, ambos autores externan lo siguiente: “nosotros proponemos llamar macro-*management* o *management* público en sentido amplio, lo que deviene en el *management* de una organización cuando el público (y no sólo su mercado) toma conciencia de que es el objeto de esta organización (...) cuando el público toma conciencia del efecto de la acción de organización sobre su entorno económico y social”.⁶⁰

El *management* consiste en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho análisis se aplica por igual al sector privado y al sector público. Pero, a diferencia de antaño, ahora el *management public* está basado en la aplicación del *marketing* al sector público, que no es otra cosa que la adopción de una técnica proveniente del sector privado. Por principio, la lógica respectiva de la administración pública y el *marketing* son opuestas: la administración pública es normativa y porta la idea del bien público, se basa en la ética y desea la satisfacción del interés común. En tanto que el *marketing* busca satisfacer el bienestar individual, es oportunista y se basa en la novedad. La administración pública representa la situación per-

⁵⁹ *Ibid.*, p. 31.

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 52-53.

manente del Estado y tiene responsabilidades a largo plazo, en tanto que el *marketing* está atento al mercado en un momento dado de su funcionamiento y tiene objetivos a corto plazo. La primera se basa en la lógica política, el segundo en la lógica económica. Empero, los autores juzgan que administración pública y mercado son menos opuestos de lo que se piensa, pues el *marketing* consiste en una relación entre el mercado y su público.⁶¹

No está de más volver a rendir créditos a los aportes catalíticos franceses a la gerencia pública, representados de manera emblemática en la obra de Michel Messenet, *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie* (*La Nueva Gestión Pública: por un Estado sin Burocracia*). En su contenido se plantea el carácter “nuevo” de la gestión pública y se usa extensivamente el término *management* alternado con el vocablo gestión, toda vez que se proclama un sentimiento anti-burocrático como asunto central de su ideario.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 102-104.

CAPÍTULO 8

EMPRESARIALIDAD Y GERENCIA

Uno de los aspectos sobresalientes del nuevo manejo público es la recuperación de un añejo concepto de la economía política: la *empresarialidad*, formulado desde los lejanos tiempos del siglo XVIII.

EMPRESARIO Y EMPRESARIALIDAD

Dentro del estudio de la gerencia privada la exploración de la empresarialidad (*entrepreneurship*) había recibido poca atención. En la economía política la empresarialidad juega un papel central en el funcionamiento de la economía de mercado, porque los empresarios son los agentes de cambio y crecimiento de dicha economía. Ellos pueden acelerar la generación, diseminación y aplicación de ideas innovadoras, en consonancia con un contexto dinámico y de acelerada transformación como es el mercado mundial y nacional. Son emprendedores que no sólo garantizan un uso adecuado de los recursos, sino también propician la extensión de las fronteras de la economía. Son ellos, en suma, quienes no solamente identifican las oportunidades de rentabilidad potenciales, sino que asumen los riesgos inherentes.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está convencida del papel decisivo de la empresariedad en el crecimiento de los países. En esa organización se razona, incluso, que a pesar de que no todos los emprendedores son exitosos en sus actividades, un país dotado con su concurso tiene la capacidad de generar nuevos productos o mejorar los existentes. La empresariedad es una cualidad inherente de la economía para el crecimiento de las firmas, o bien, para su nacimiento.

Estados Unidos de América e Italia son casos ejemplares donde empresas tales como *Wal-Mart*, *Starbucks* y *Benneton*, personifican no sólo el ejercicio de actividades empresariales que se confinaron a lo nuevo o a las industrias de elevada tecnología (*high tech*), sino a recientes enfoques de los negocios que incluye a los mercados, la organización y la distribución. Hoy en día en las antiguas economías planificadas, los empresarios están jugando un papel central en la transición hacia la economía de mercado.¹

Los historiadores de la economía política han concebido a la empresariedad como el pivote del mecanismo de la economía, porque todo gira a su alrededor: constituye el centro hacia el cual convergen los factores de la producción. Algunos pensadores económicos han señalado que el empresario es el personaje que está dotado de una fuerza agitadora de la economía, pues sin su concurso nada ocurre en la empresa.² El empresario es un personaje productivo, una fuerza creadora, de modo que el capital y el trabajo dependen de su actividad. La empresariedad constituye una energía que inspira las cualidades creativas.

Hace cuatro décadas existía una atmósfera apologética del empresario que hizo a Mariano Sánchez Gil advertirnos sobre los riesgos de la exageración, pero después declinó su popularidad. También advirtió que en los países socialistas el movi-

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development, *Fostering Entrepreneurship*, Paris, 1998, p. 11.

² Mariano Sánchez Gil, *Naturaleza y Evolución de la Función Empresarial*, Madrid, Aguilar, 1969, p. 12.

miento obrero había hecho impopular la figura del empresario, y ya comenzaba a usar la connotación de patrono. Por su parte, los franceses preferían hablar del jefe de empresa, en tanto que en Estados Unidos se hablaba del manejador, un “término que se internacionaliza en estos decenios”.³

La empresariedad es un fruto de tres dimensiones que laboran unidas: un marco de condiciones adecuado, programas gubernamentales debidamente designados y actitudes culturales que la apoyen. El marco de condiciones entraña esencialmente un arreglo institucional conveniente donde la actividad económica tenga lugar. Los programas gubernamentales deben operar donde el marco de condiciones no tiene una influencia directa, por ejemplo, actuando a través de la información adecuada que facilite la visualización de zonas de inversión propicia. Finalmente, las actitudes culturales de apoyo se deben sustentar en una atmósfera exenta de la agresión y el estigma del empresario. La importancia de esto último ya es perceptible en los países de Europa oriental y central, hoy en día.⁴

La OCDE se ha empeñado en auspiciar la empresariedad entre sus miembros como una fórmula que intenta conciliar el éxito económico y la cohesión social. En Europa, por ejemplo, ahora se reconoce que en los Estados Unidos de América el sector privado creó más empleos que en ese continente. Tal corporación internacional también se esfuerza por auspiciar la empresariedad tanto en nuevas firmas, como en las ya establecidas, toda vez que su fundamento consiste en la desagregación de grandes corporaciones en unidades más pequeñas para lograr más flexibilidad y eficiencia.⁵ De hecho, los nuevos formatos organizativos ofrecen espacio y premios a la empresariedad, pues en buena medida el resurgimiento de la figura del emprendedor obedece a la reorganización de grandes firmas en redes organizativas.

³ *Ibid.*, p. 13.

⁴ Organisation for Economic Cooperation and Development, obra citada, pp. 12-14.

⁵ *Ibid.*, p. 35.

Hoy en día se usa el concepto de empresariedad para dar sentido al desarrollo de nuevos negocios, así como para caracterizar a los negocios en general, denotando principalmente atributos como la voluntad para tomar riesgos, hacer innovaciones y adoptar iniciativas para explotar oportunidades de negocios. Igualmente refiere el mantenimiento de las compañías privadas a través de la eficiencia y la competitividad.⁶ La empresariedad es la clave para alcanzar una economía boyante que sea capaz de ajustarse a los cambios estructurales y los nuevos desarrollos económicos.

Los beneficios esperables de la acción de los empresarios son muchos, pero exagerados: destaca el combate exitoso a la pobreza y el desempleo, y el ensanchamiento de espacios principales poco explotados, como aquellos antaño denegados a las mujeres, que ahora se han convertido en empresarias. El empleo de los inmigrantes es otra fórmula de empresariedad, lo mismo que los trabajadores arranquen sus propios negocios a partir de su iniciativa. En fin, el desempleo en gran escala puede ser combatido estimulando la empresariedad entre quienes lo sufren, lo mismo que en zonas económicas aún deprimidas donde los subsidios gubernamentales han sido inoperantes.

Como lo adelantamos, el término empresario constituye una categoría añeja. Es posible que la primera expresión del mismo se acuñara hace poco más de dos siglos: en efecto, la usó Jacques Savary, autor de la obra *Parfait Négociant* (Sexta edición, 1711-1712). Él se refirió a las empresas y a emprender, y explicó que el empresario es quien establece una manufactura.⁷

La empresariedad constituye un concepto difícil y elusivo. En su sentido más general consiste en la habilidad para encauzar recursos hacia nuevas oportunidades en los negocios. La figura del empresario fue desarrollada por Richard Cantillon hace más de doscientos años: en el entender del economista ir-

⁶ *Ibid.*, pp. 34 y 41.

⁷ Sánchez Gil, obra citada, p. 5.

landés, el emprendedor es aquél sujeto que estando comprometido con las actividades productivas de la sociedad, vive de un modo incierto que está determinado por sus clientes. Los empresarios se distinguen de aquellos que viven de un salario por tener ingresos tan inciertos como su subsistencia, y porque constituyen una categoría económica de quienes tienen capital para establecer una compañía o viven de su trabajo. Su misión es la de servir de intermediarios en todo trueque y circulación hecha por el Estado.⁸

Sin embargo, el espíritu empresarial emergió mucho antes, fue en las repúblicas de mercaderes italianas de Pisa, Génova y Venecia donde las prácticas comerciales unieron el espíritu empresarial y el espíritu burgués primigenio; y fraguaron con la unión de la guerra y el lucro económico. Esto fue anterior incluso a las Cruzadas, e invoca las pugnas bélicas de las ciudades comerciales italianas como empresas por acciones. En la medida en que progresó el arte bélico, la guerra se desarrolló gradualmente como un negocio: de aquí surgió un beneficio para el empresario guerrero, un *condotiero* imparcial que transa sobre una victoria que espera de antemano.⁹ De tal modo emerge una coincidencia entre la característica del espíritu del hombre moderno y la cualidad de un empresario individualista, tal como fue descubierto por los humanistas del Renacimiento.

El concepto de empresario, y su función —la empresariedad—, abstrae sus múltiples realidades para destilar su esencia conceptual. Su uso generalizado ya se percibe en el siglo xviii, cuando los términos emprendedor y *undertaker* eran usados como sinónimos para designar a la persona que se aventuraba o se comprometía en negocios por propia cuenta, enfrentando tanto el beneficio, como la pérdida. Sin embargo, en Inglaterra ese término estaba reservado más estrictamente para el empresario de pompas fúnebres, que también se llamaba *funeral furnisher*.

⁸ Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la Naturaleza del Comercio en General*. México, FCE, 1950 (1755), pp. 42-45.

⁹ Sánchez Gil, obra citada, p. 5.

Ciertamente “el emprendedor o *undertaker* expresa exactamente el mismo contenido del término empleado por Cantillon, *entrepreneur*, que es el que habla de sobrevivir”.¹⁰ Julius Wolf criticó a los economistas ingleses que hasta finales del siglo XIX aún desconocían al empresario como tal, esto es, como un actor de la economía desemejante al capitalista, y que no tuvieran un término apropiado para designarle. Esto hay que tomarlo con reservas, pues John Stuart Mill utilizaba el vocablo de empresario en su significado económico, aunque hacia 1878 ese personaje tendió a identificarse con el director (*director*) o manejador (*manager*) de las instituciones públicas de música, desplazándose para designar a las personas que organizaban los espectáculos de diversión. En Alemania al empresario se le llama *Unternehmer*, traducción literal del concepto de Jean-Baptiste Say, que personifica la propiedad y el poder como propietario y conductor del negocio.¹¹

En tanto que entre los ingleses la palabra empresario se desvió hacia las pompas fúnebres, en Francia designó especialmente a los negociantes de la industria de la construcción. Incluso Say designa al empresario como director, gerente o patrón (*employer*), debido a que la voz empresario inspiraba en el lenguaje cotidiano la idea del andamio en las labores de la construcción.¹² También François Quesnay usó ese vocablo.

En Inglaterra y Francia se hizo un uso diferencial de la voz empresario. En la primera se ponía el acento en el capital, se trataba de un establecimiento donde destaca la inversión del capital. En contraste, los economistas franceses se inclinaban por su personalidad motriz, es decir, cualidades tales como la habilidad, la actividad individual y la dirección. En otras palabras, su papel no está situado en el capital, sino en el trabajo, y es así que percibe un estipendio. Según un pensador, “se observa, pues,

¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹¹ Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, New York, Harper and Row, 1986, pp. 22 y 25.

¹² Jean-Baptiste Say, *Traité d'Economie Politique*, Paris, Guillaumin, Libraire, 1841, Sixième Edition, pp. 78-79 y 579-580.

que en Inglaterra predomina una interpretación 'capitalista' de la empresariedad, mientras en Francia se destaca la idea 'personalista' o laboral del director. Vemos en estas dos áreas geográficas, frente a frente, las dos tendencias antitéticas sobre la esencia de la empresariedad".¹³

Una crítica bien sustentada contra la economía política es que soslayó los rasgos fundamentales del empresario, para ceñirse al problema del ingreso o beneficio empresarial, cuando lo que se debió explorar principalmente son las funciones empresariales.

En contraste con la labor del manejador, que tradicionalmente se ha desarrollado en el seno de la producción, es el comercio el dominio donde ejercita su función natural el empresario. Incluso los economistas reconocen a los comerciantes de la Edad Media como los genuinos pioneros del empresariado. Los negocios anteriores a la Revolución Industrial estuvieron encabezados por empresarios. Esto dejó de existir hacia el siglo XVIII, cuando el empresario reunió en su persona los papeles de propietario, trabajador, asumiendo de riesgos y directivo.¹⁴ Con el paso del tiempo y merced al desarrollo de la industria, las funciones de propiedad y manejo se disociaron, toda vez que disminuyó el factor riesgo, dificultándose identificar la esencia de la función empresarial. Desde entonces se cuestiona acerca de cuál función es la esencial y definitoria de la empresariedad: invertir capital con riesgo de pérdida o dirigir efectivamente el negocio; o ambas funciones. Ya desde fines del siglo XIX Julius Wolf también había advertido acerca del sesgo del interés de los economistas hacia el beneficio, más que en la creatividad.

Thorstein Veblen explicó que en la teoría económica el hombre de negocios fue adecuadamente designado con la denominación de "director de empresa" o como "empresario", pues su función ha sido la de coordinar los procesos industriales encaminados a lograr economías en la producción, así como una mayor utilidad. Por consiguiente, el empresario está dotado de un "instinto de laboriosidad".¹⁵

¹³ Sánchez Gil, obra citada, p. 4.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 6-7.

¹⁵ Thorstein Veblen, *Teoría de la Empresa de Negocios*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1965 (1904), p. 33.

En Estados Unidos de América aún se identifica al empresario como aquél que establece su negocio propio, nuevo y pequeño. Pero no siempre los negocios pequeños son empresariales, como lo muestra *McDonald's*, que ha sido empresarial independientemente de que antaño fue una empresa pequeña y ahora un gigante. En esta firma se aplicó el manejo, se estandarizó el producto, se entrenó al personal, se elevó la producción desde la aplicación de los recursos, y se creó un nuevo mercado y un nuevo cliente. Esto es empresarialidad.¹⁶ Para ser empresarial una firma no tiene que ser nueva y pequeña, como lo muestra la *General Motors*, una corporación en gran escala. Pero quizá la más empresarialmente representativa ha sido *Marks and Spencer*, cuyo impacto en la economía y la sociedad británica ha sido más trascendental que muchos actos de gobierno y muchas leyes, a decir de Peter Drucker. Esas empresas, de antigua data y en gran escala, comparten rasgos típicos de empresarialidad. Por lo tanto, tamaño y crecimiento son cualidades independientes de la empresarialidad, como ésta lo es de aquéllas.¹⁷

Tampoco la propiedad es un rasgo de la empresarialidad. Incluso algunos casos de empresarialidad temprana como el Banco Alemán (1870), y los primeros bancos en Francia y Estados Unidos, tienen como objeto movilizar el dinero ajeno hacia zonas de alta productividad, y aun cuando algunos banqueros se convierten en propietarios, ellos invierten financiando áreas más productivas. Pero por lo general el banquero-empresario no se convierte en propietario. La esencia del empresario es que su personificación no radica necesariamente en el propietario ni el capitalista, por más que se usa el capital en sus actividades. Tampoco son inversionistas por más que se toman riesgos, ni son empleados por más que puedan trabajar para otros. La empresarialidad es diversa a un individuo o una institución, o a un rasgo de la personalidad humana. Es una conducta que está fundada en el desarrollo de la conceptualización y la teoría, más que

¹⁶ Drucker, obra precitada, pp. 21-22.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 22-23.

en la mera intuición personal, y esta teoría es económica y social.¹⁸

LA EMPRESA PRIVADA

Uno de los factores que han hecho más confusos los papeles del empresario y del manejador, si no su identidad plena, es la emergencia de la gran industria, y su secuela como productora y reproductora de las organizaciones en gran escala. En efecto, Thorstein Veblen aseguró desde principio del siglo xx, que el sistema industrial "es la estructura material de la civilización moderna y la empresa de negocios es la fuerza directiva que lo anima", cuyos rasgos característicos son el proceso mecánico y la inversión lucrativa.¹⁹ El carácter de la economía moderna, desde entonces, ha estado dominado por las industrias mecánicas que marcan la ruta del sistema industrial como conjunto. De hecho, Veblen observaba que aquella época fue la era del proceso mecánico, y en efecto, los trabajos de Charles Babagge realizados varios años antes así lo constatan, toda vez que había abierto el camino por cuanto al ideario de organizar a los seres humanos dentro de la era maquinizada. Sus trabajos a favor de racionalizar a la organización industrial fue, sin duda, su gran aporte como pionero del manejo.²⁰

Poco después de que fue publicada la obra de Veblen (1904) entraron en actividad quienes entonces mejor conocían a la máquina y quienes mejor podían referirla a los seres humanos: los ingenieros. Ciertamente, ingenieros fueron Frederick Taylor, Henri Fayol y Laurence Gantt, o cuando menos hombres enterados del uso de las máquinas como Frank Gilbert.²¹

Lo característico de la era industrial es la empresa de negocios. Y aunque esto no significa que toda la actividad industrial

¹⁸ *Ibid.*, pp. 25-26.

¹⁹ Veblen, obra citada, p. 7.

²⁰ Urwick, L. y E.F.L. Brech, *La Historia del Management*, Barcelona, Ediciones Orbis, 1970 (1944), p. 23.

²¹ *Idem.*

esté basada en la inversión lucrativa, la mayor parte de sus fuerzas está organizada con base en el lucro. Tal es el motivo por el cual el empresario es la fuerza determinante en el sistema industrial, debido a que por medio del mecanismo de las inversiones y el mercado, controla las plantas y procesos, y quien señala el derrotero al sistema industrial como conjunto.

Veblen explicó que el hombre de negocios controla, hasta donde es posible, cualquier poder humano: “de ahí que el interés permanente de la humanidad civilizada gire en torno a él y de su destino”.²² Creyó que, si se quiere realizar un estudio sobre el curso de la vida civilizada, tal como se desenvolvía entonces y se proyectaba hacia un futuro, se debía considerar al hombre de negocios y su actuación, la cual ha revestido una importancia inigualada por ningún otro factor. Consecuentemente, una teoría de la situación económica imperante a principios del siglo xx debería ser primeramente una interpretación de las motivaciones, los fines, los métodos y los efectos del intercambio comercial.

El carácter de la empresa mercantil como negocio consiste en el beneficio pecuniario, y su método esencial es el intercambio mercantil mediante la compra y la venta. El objeto y el resultado de este intercambio es la acumulación de riqueza, de modo que los hombres que no tienen como finalidad vital el incremento de sus posesiones, no se dedican a los negocios o no lo hacen por cuenta propia, tal como los empresarios.²³

El tránsito de la empresa comercial a la corporación industrial

A Veblen se debe una nítida explicación del cambio del papel del emprendedor precapitalista como empresario-gerente capitalista, y luego su retorno al contexto del mercado.

²² Veblen, obra citada, pp. 8-9.

²³ *Idem*.

Antes del advenimiento de la era industrial mecánica toda empresa de negocios era una firma meramente comercial, es decir, un tipo de negocio de compraventa o bancario. La única excepción como negocio que implicó la inversión o administración con procesos e instrumentos mecánicos comparables a los propios de la industria moderna, es la navegación, si bien es cierto que estaba normalmente asociada con la compraventa de mercaderías. Sin embargo, el comercio marítimo de entonces tenía mucho de fortuito, asemejándose a la agricultura y otras actividades económicas en las que el viento y el tiempo afectaban su marcha decisivamente. La labor del empresario se ceñía a sacar provecho de las coyunturas nacidas del curso de las estaciones y las fluctuaciones de la oferta y la demanda, más que en adaptar el curso de los acontecimientos a propósitos económicos. En esas épocas el gran hombre de negocios fungía más como un comprador y un vendedor que especulaba, que como el estratega financiero que sería después.²⁴ He aquí el retrato más puro de empresario original.

En 1954, Peter Drucker hizo saber que el manejador es el elemento dinámico y vivificante de todo negocio, pues sin su guía los recursos de la producción permanecen como recursos, y no se convierten en productos.²⁵ Este papel de transformación de recursos en productos —que recuerda el concepto de emprendedor de Say— señala la gradual asimilación del empresario y el manejador en la misma persona.

La emergencia de la era industrial transformó al empresario de mero especulador, en un agente activo del proceso industrial, el cual, en voz de Drucker, es quien convierte los recursos en productos. Aunque los métodos de los negocios no se modificaron fundamentalmente porque siguieron condicionados por la propiedad, en lugar de que el empresario realizara las inversiones en los bienes que pasan del productor al consumidor, como hace un comerciante, él comenzó a invertir en los procesos in-

²⁴ *Ibid.*, pp. 23-24.

²⁵ Peter Drucker, *The Practice of Management*, New York, Harper and Row Publishers, 1954, p. 3.

dustriales. Fue de este modo que, en vez de exponer sus valores a las coyunturas confusamente previstas de las estaciones y la “acción de Dios”, enfrenta las coyunturas que brotan de los procesos industriales que en gran medida están sujetas a su control.²⁶ He aquí, ahora, como el establecimiento de la gerencia –que no fue percibida por Veblen– es la fuerza de organización y estabilidad que reduce el riesgo, y que transforma al empresario de especulador, en un director industrial.

Fue así que los negocios se multiplicaron, al tiempo que se hacían susceptibles a un manejo más hábil. Este proceso se extendió en la misma proporción en que la industria mecánica avanzó, y se desarrolló la concatenación entre los procesos industriales y los mercados. Estas mismas circunstancias produjeron el espíritu de empresa y una más sistemática inversión con fines de lucro. Empero, el perfil empresarial no se ahogó en la función gerencial, pues debido al desarrollo del sistema industrial, el objeto de la atención preferente del hombre de negocios pasó de la vigilancia y regulación del proceso industrial, a una redistribución activa de las inversiones lucrativas, y al control estratégico de las coyunturas de los negocios a través de coaliciones con otros negociantes.²⁷

En efecto, las transacciones comerciales son los medios por los cuales el equilibrio económico se mantiene, y el papel de los hombres de negocios es cuidarlo, pues la industria se sostiene gracias al comercio, no a la inversa. El progreso de la industria está condicionado por el mercado, pues los ajustes dentro de la industria se realizan a través de transacciones pecuniarias que son realizadas por los hombres de negocios, en quienes predominan los propósitos comerciales, más que los fines industriales.

Las condiciones favorables a la concentración industrial corresponden al estado de las artes industriales, y son el producto del trabajo de los hombres ocupados en cuestiones industriales, más bien que el de aquellos dedicados a asuntos comercia-

²⁶ Veblen, obra citada, p. 24.

²⁷ *Ibid.*, pp. 25-26.

les; es decir, los inventores, los ingenieros y los expertos que realizan el trabajo intelectual. Baste con que, haciendo un eco de Veblen, recordemos sencillamente a Taylor y Fayol. Personas como ellos han de preparar el camino al hombre de negocios cuyos móviles son de índole pecuniaria y constituyen alicientes para el logro de un beneficio. Un autor ha sustentado que “el fin de sus esfuerzos no es, tan sólo, realizar una concentración industrialmente ventajosa, sino realizarla en condiciones tales de dominio que le proporcionen el control de vastas fuerzas comerciales o que le produzcan la mayor ganancia posible”.²⁸

No debemos perder de vista la insistencia de Veblen sobre el *locus* comercial del emprendedor, pues el sistema industrial ha estado organizado sobre principios comerciales desde que escribió su obra, y en él, aún preponderan los fines pecuniarios. El hombre de negocios, como lo señaló desde entonces, se halla en su centro. A él se debe atribuir su retardo o su adelanto, ayer como hoy.

El manejo como motor de la organización empresarial

La historia de la empresarialidad puede dividirse en antes y después de la aparición del *management*. Hay quienes, como Peter Drucker, creen que el influjo más intenso del manejo sobre el desarrollo de la empresarialidad es mucho más reciente, pues la emergencia de una verdadera economía empresarial en Estados Unidos de América ocurrió hacia principios de la década de 1970, y fue el suceso más significativo y esperanzador en su historia económica y social. Sin embargo, paradójicamente, todavía a mediados del decenio de 1980 la empresarialidad se observaba como algo misterioso y limitado al talento y a la inspiración personal, así como un rasgo de genialidad. Drucker cree que la empresarialidad se debe observar de otra forma, más como una poderosa tarea organizada y un trabajo sistemático, de modo

²⁸ *Ibid.*, p. 34.

que ligada a la innovación sea concebible como una tarea del ejecutivo. La empresarialidad, sin embargo, no es ciencia ni arte, sino conocimiento que traducido como práctica opera como un medio para alcanzar fines.²⁹

Hoy en día la empresarialidad connota un conjunto de fenómenos más amplios que abarcan a los negocios establecidos, las instituciones de servicio público, la nueva empresa (*new venture*) y al “cuarto sector”, que está integrado por la asociación pública-privada. De este modo se ha comenzado a supcrar la escasa atención puesta por la empresarialidad, toda vez que se están tratando ángulos muy relevantes de carácter cultural y psicológico, si bien las causas y los factores siguen siendo económicos.

Sin embargo, aquí nos interesa enfatizar el papel relevante del manejo en la transformación de la empresarialidad, que consiste fundamentalmente en un factor tecnológico. Con base en su generosa contribución tecnológica, ese factor, que no es otro que el manejo, hizo posible la emergencia de la economía empresarial, del mismo modo que la aparición de las corporaciones en gran escala. En efecto, fue la presencia del manejo el factor central del desarrollo de la economía empresarial porque se aplica más a empresas nuevas (no necesariamente de negocios), que a firmas establecidas; a firmas pequeñas, más que a grandes empresas; a no-negocios tales como las organizaciones de salud y educación; y a actividades tradicionalmente marginadas de la categoría de empresa, como los restaurantes por ejemplo. Esta aplicación ha significado, sobre todo, una innovación sistemática como búsqueda y explotación de nuevas oportunidades para satisfacer los deseos y las necesidades humanas.³⁰

Drucker siempre ha insistido acerca de que el manejo no es una ciencia, sino una disciplina práctica, de modo que tiene la idea de la gerencia como técnica en el sentido de conocimiento útil. Las primeras empresas que usaron el manejo en este sentido, hacia 1930, fueron *Dupont*, *General Motors* y *Sears*

²⁹ Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, pp. VII-VIII.

³⁰ *Ibid.*, p. 14.

Roebuck. Fuera de Estados Unidos de América destacaron el Banco Alemán, y *Marks and Spencer* en el Reino Unido. Por consiguiente, el “manejo es una nueva tecnología, más que una nueva ciencia o invención”, cuyo mayor fruto es haber hecho de Estados Unidos una sociedad empresarial en campos relativos a la innovación social, la salud, la educación, el gobierno y la política, además de la economía. La empresariedad en la sociedad requiere, sobre todo, de la aplicación del manejo a los nuevos problemas y a las nuevas oportunidades.³¹

La cualidad distintiva del empresario es la innovación, pero esta es sobre todo una de sus herramientas específicas, de modo que deben buscarse las fuentes de la innovación, el cambio y los síntomas que indican las oportunidades de la innovación exitosa.

El ámbito de acción del empresario es el desequilibrio dinámico explicado por Joseph Schumpeter, donde su actividad consiste en una *destrucción creativa*.³² Pero la empresariedad no se limita a la economía, a pesar de que ella es su cuna. El empresario busca el cambio como su norma y su salud, pero no el cambio por sí mismo, pues “el empresario siempre busca el cambio, responde a él y lo explota como una oportunidad”.³³ Esta definición desplaza la esencia del empresario desde el factor riesgo, donde estuvo de antaño, hacia la idea del cambio, pues como tal, el empresario traslada riesgosamente recursos de zonas de bajo rendimiento a zonas más previsibles. Su labor no consiste tanto en enfrentar el riesgo, sino en detectar zonas susceptibles de innovación donde el riesgo calculable sea menor. Entre más sujeto está a ese factor, menos conoce su campo de operaciones y no dispone de una metodología adecuada para su desempeño. La tecnología de la empresariedad necesita imperativamente ser no riesgosa, sino sistemática y manejable, pues su fundamento es la capacidad innovativa de los negocios.

Por consiguiente, la diferencia sustancial que distingue a la empresariedad moderna es el manejo, pues como conocimiento

³¹ *Ibid.*, p. 17.

³² Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Torch-books, 1950 (1942), cap. VII.

³³ Drucker, obra citada, pp. 27-28.

útil que habilita al ser humano y lo hace laborar dentro de una organización, es una innovación acreditable al siglo xx. Es el manejo la diferencia sustancial que permite que las formaciones modernas sean sociedades de organizaciones. Hoy en día la empresariedad es propia de las grandes organizaciones, así como de las pequeñas, y está presente tanto en los negocios antiguos, como en los recientes. Ella hace poca o ninguna diferencia por cuanto el empresario sea negociante o no, o gubernamental o ejercitante de cualquier otra actividad. He aquí lo que Drucker llama el *manejo empresarial*.³⁴

La OCDE también ha puesto mucha atención en la empresariedad. Tradicionalmente se le relacionaba con los nuevos y pequeños negocios más que con los negocios en general, así como con la voluntad de enfrentar el riesgo, ser innovativo y adoptar iniciativas para explotar oportunidades de negocios. De hecho la empresariedad no es propia sólo de los nuevos negocios, sino también de los ya establecidos, donde colabora al desarrollo de su eficiencia y competitividad. Ya no se ciñe tampoco a los negocios pequeños, la empresariedad está presente en las organizaciones económicas en gran escala.³⁵

La visión empresarial entiende que la firma privada opera con previsión, imaginación, inteligencia, capacidad de decisión, actitud de alerta y aptitud de organización, así como autorrealización, deseo de independencia y actividad creativa.³⁶ La mayoría de estas cualidades pueden ser enseñadas, pero otras son difícil de ser emuladas, de modo que siendo cualidades escasas, no todos pueden posesionarse de ellas mediante el aprendizaje. Esta verdad no ha obrado en contra de que existan economías nacionales que han desarrollado programas de formación empresarial.³⁷

Una segunda característica muy señalada es la innovación, que es observable en las compañías a través del desarrollo de

³⁴ *Ibid.*, p. 143.

³⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development, obra citada, p. 41.

³⁶ *Ibid.*, p. 42.

³⁷ *Ibid.*, p. 43.

nuevas patentes, la incorporación de técnicas de gestión, y la producción de nuevos bienes y servicios. Pero la naturaleza hondamente cualitativa de la innovación impide observarla a través de medidas matemáticas y así aquilatar su nivel e impacto. Finalmente, una tercera característica es su inevitable identificación con los negocios pequeños y, en consecuencia, con la identidad propietario-empresario, tal como es observable en los negocios que emplean a sus propios dueños. Esto es patente sobre todo en países subdesarrollados. Sin embargo, el autoempleo sólo denota la presencia de la empresarialidad, no su dimensión, alcance e impacto en la economía en general.³⁸

Tal como ha sido evidente en las páginas precedentes, la empresarialidad es una categoría cuyo lugar en la economía política, aunque añeja, no ha sido central en su temario. La gerencia privada no la trató sino hasta la época en que Drucker la incorporó en su seno, hacia finales de la década de 1980. Sin embargo, se ha elevado como un elemento esencial en la neogerencia pública.

PREEMINENCIA DEL PROCESO MERCANTIL: LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Antaño se propuso que los industriales sansimonianos asumieran el timón del Estado.³⁹ Tiempo después se sugirió que lo fueran los gerentes fayolianos. Ahora se aconseja que rijan los empresarios, en sociedad anónima con los gerentes. Empresarios y gerentes, aliados de esta forma con miras a segreggar el gobierno de los hombres, en provecho de la administración de las cosas. Hoy en día se perpetúa el ideario de Henri Fayol en el sentido de *industrializar* al Estado,⁴⁰ pero en su modalidad contemporánea como un *gobierno empresarial*.

³⁸ *Ibid.*, p. 44.

³⁹ Henri Saint-Simon, *El Sistema Industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1821).

⁴⁰ Henri Fayol, *L'Incapacité Industrielle de l'Etat: les P.T.T.*, Paris, Dunod, Editeur, 1921. Henri Fayol, *La Industrialisation de l'Etat*, Paris, Dunod, Editeur, 1921.

La industrialización no ha cesado, pero se transforma rápida y sustancialmente dando cabida a un joven fenómeno: la nueva gerencia pública, cuya cuna no es la producción, sino el intercambio mercantil indirecto. Se trata de un fenómeno gerencial engendrado en los procesos comerciales que repite esencialmente la antigua prédica sansimoniana-fayoliana de introducir la industrialización al Estado, pues aun cataláctica como es, debe lidiar con la interioridad del Estado donde prevalecen las organizaciones.

La nueva gerencia pública tiene como base la exploración de soluciones distintas a la prestación directa de servicios por el Estado, así como una reglamentación directa, que son susceptibles de conducir a resultados más eficaces a partir de la adopción de los modelos empresariales privados. Por consiguiente, se declara a favor del desarrollo de la eficiencia de los servicios públicos, prestados directamente por el gobierno por medio de la fijación de objetivos de productividad y el establecimiento de un clima de competitividad tanto en el sector público, como entre las organizaciones que lo integran. La nueva gerencia pública está orientada hacia los resultados con base en conceptos de eficiencia, eficacia y calidad del servicio. Al efecto se sustituyen formas de organización jerárquicas y centralizadas, por una gestión descentralizada en la cual las decisiones sobre asignación de recursos y prestación de servicios se adoptan con proximidad a su campo de aplicación, y donde los clientes hacen conocer su elección directa sobre esas decisiones.⁴¹

Esta transformación no derivará en la supresión del gobierno de los hombres, sino en el desarrollo de sus capacidades para hacer que el Estado se adapte a los nuevos tiempos y al contexto externo de manera automática y flexible, así como al menor costo posible.

Para fomentar la cultura orientada hacia los resultados, es indispensable incrementar la autonomía y la flexibilidad en el uso

⁴¹ 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 (1995), pp. 37-38.

de los recursos públicos, pues la finalidad radica en estimular que los gerentes dediquen más tiempo a los resultados, otorgándoseles mayor agilidad y autonomía en el uso de esos recursos, sean recursos financieros o sean los llamados “recursos humanos”. El incremento de autonomía comparte espacios con el fortalecimiento de la responsabilidad en la gerencia por resultados. Esta gerencia entraña el uso de distintas fórmulas contractuales que definen los niveles de financiamiento, calculados ocasionalmente a plazos de varios años.

Brevemente hablando, el manejo por resultados consiste en la determinación de cómo se deben alcanzar los programas establecidos, y supone la confección de indicadores que facilitan la supervisión, el conocimiento y la evaluación de los logros en términos de los resultados.⁴² Cualquier semejanza al ideario fayoliano no es mera coincidencia, sino la identidad de propuestas acerca de cómo el Estado puede ser mejor si se asemeja a la empresa privada.

Por medio del manejo por resultados se establece una estrategia de esfuerzo dirigido a dejar actuar a los gerentes, y paralelamente, forzarlos a actuar. La orientación hacia el cliente resulta decisiva, sobre todo en lo relativo a los servicios públicos cuando su prestación involucra el uso de los fondos igualmente públicos. Derivadamente se generaliza la práctica de establecer normas de servicio que especifican la calidad esperable por el usuario, estableciendo puntos de referencia que faciliten la evaluación. La gerencia orientada al cliente requiere que los productos y servicios que emanan de su actividad sean competitivos en el mercado, pues, aunque el establecimiento de la competencia no siempre ha sido posible ni oportuna, las reglas del mercado son positivas en los países donde se implantaron. En efecto, la introducción de la competencia en el sector público fomenta el mejoramiento en la calidad de los servicios públicos, así como

⁴² La idea de la gerencia por objetivos y la gerencia por resultados es añeja. Ver Peter Drucker, *The Practice of Management*, ya citada, cap. 11 (*Managing by Objectives and Self-control* -Manejo por objetivos y autocontrol); y, del mismo autor, *Managing for Results*, New York, Harper and Row Publishers, 1986 (1964).

de su nivel eficiencia y la reducción de los costos, pues “desde esta perspectiva, la adopción de armas mercantiles y la privatización constituyen importantes posibilidades y actuación”.⁴³

El éxito de la implantación de los mecanismos de mercado en los procesos de gobierno es tal, que deben ser adoptados por un mayor número de los países del mundo. Medidas inspiradas en esos mecanismos, tales como la facturación a los usuarios, los mercados internos y la contratación por fuera, facilitaron la reducción de gastos y la obtención de mayor eficiencia. A estas bondades se debe sumar el logro de una relación equitativa entre la calidad del servicio y su costo.⁴⁴ De hecho, la demanda de los servicios que emerge a través de las reglas del mercado, ha constituido el indicador más riguroso de los resultados de un servicio público de tal modo endoprivatizado, y contribuido a la consecución del objetivo de medir adecuadamente los rendimientos del Estado.

La gerencia pública catalácticamente diseñada con base en la orientación al cliente, que está situada en el mercado y sometida a la competencia en la provisión de servicios, personifica un manejo desregulado, pues una gestión racional de la normatividad entraña un objetivo muy importante de la actividad gubernamental. En efecto, los esfuerzos realizados para aminorar el volumen de las normas, así como para mejorar su calidad, ha derivado en la supresión de reglamentos anticuados, o que habían sido rebasados por la realidad, o que dificultaban el ejercicio de las funciones administrativas.⁴⁵

Con base en las características narradas ha sido diseñado un modelo general de *nueva* gerencia pública, pero bautizado bajo modalidades específicas que marcan algunos de sus aspectos, como “paradigma post-burocrático”, “gobierno empresarial” y “nuevo manejo público” (*new public management*).⁴⁶ El pa-

⁴³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, obra citada, p. 40.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 41.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 41-42.

⁴⁶ Laurence Lynn, “The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View”, *International Public Management Journal*, vol I, núm. 1, 1977.

radigma posburocrático se debe a Michael Barzelay,⁴⁷ en tanto que el concepto de gobierno empresarial es obra de David Osborne y Ted Gaebler.⁴⁸

MODELOS CATALÁCTICOS DE GERENCIA PÚBLICA

La configuración conceptual de la gerencia pública contemporánea entraña la conjunción universal de los problemas administrativos, desde la óptica neoliberal. De aquí surge el diseño del patrón de gerencia pública general formado por cuatro rasgos prominentes: el reemplazo del ciudadano por el consumidor; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento de la competencia mercantil; y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada bajo la antinomia *policy-management*. Se trata, brevemente hablando, de que la administración pública sea modelada a imagen y semejanza de la gerencia privada.

Ese esquema constituye un modelo, es decir, un grupo de símbolos y reglas operativas, una guía de implementación cuyo objeto es establecer normas prescriptivas de “buena” administración pública, pero que están destinadas a reconfigurar un fenómeno —la administración pública— con base en las cualidades de otro fenómeno —la gerencia privada—. Por tal motivo, el ciudadano debe convertirse en consumidor; la hechura de *policy* debe dejar el proceso político para adquirir la forma del mercado; los servicios públicos deben abandonar las fórmulas burocráticas para tomar la modalidad de la competencia mercantil; y el manejo debe apartarse de todo contacto con la política. En fin, el fenómeno administrativo público debe asumir la forma de empresa privada.

⁴⁷ Michael Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Angeles, University of California Press, 1992.

⁴⁸ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.

El modelo parte de una realidad administrativa que desea transformar, es decir, un esquema burocrático que se juzga está en quiebra. David Osborne y Ted Gaebler visualizaron esta bancarrota de la siguiente manera: la confianza en el gobierno estadounidense se erosionó en niveles sin precedentes. Tal como es observable desde finales de la década de 1980, sólo 5% de los estadounidenses afirmaron positivamente que elegirían enrolarse en el servicio público como profesión, en tanto que sólo el 13% de los altos funcionarios federales contestaron que recomendarían a otras personas realizar esa carrera.⁴⁹ Las ciudades estadounidenses estaban sucumbiendo bajo la criminalidad y la pobreza, en tanto que los estados-miembros se hallaban maniatados por pesados deficitarios. Desde entonces la molestia de la ciudadanía se estaba alternando con la mayor apatía.

Estando paralizada la burocracia, la sociedad permanecía inmóvil, sin fuerzas para avanzar. Es patente aquí un problema de implementación, pues la administración pública es incapaz de continuar sus labores. La propuesta central de este modelo gestor radica en hacer implementables los propósitos de una "buena" administración a partir del desecho de un modelo de "mala" administración burocrática, aboliendo la desconexión entre principios y resultados observable bajo el modelo burocrático. Este modelo debe ser reemplazado en el curso de la actividad de la administración pública, pues toda acción comenzada es lo que da lugar a la implementación que se encamina hacia "el punto final". En la medida que la administración pública debe adaptarse a las nuevas realidades de la economía mundial, pero está en marcha continua y no puede detenerse, su nivel de implementabilidad sólo puede elevarse cambiando de modelo de operación. En última instancia, los problemas de implementación radican en su incapacidad de continuar, más que por la ineptitud para comenzar.⁵⁰

⁴⁹ *Ibid.*, p. 1.

⁵⁰ Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984, 3ª ed., pp. XXI-XXII.

El modelo neogerencial es sustancialmente una guía de implementación porque su principio existencial radica en vincular una intención y su realización, toda vez que comprende las acciones encaminadas al alcance de los objetivos previstos.⁵¹ Es una guía de implementación porque ésta misma es suscitada para traducir las intenciones en los resultados apetecidos.⁵² Sin embargo, se trata de una guía de implementación simplificada que soslaya elementos esenciales para su adecuada realización. En tanto que el análisis de implementación parte del supuesto de que la operalización de una *policy* ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción entre dilemas y paradojas, debido a una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma;⁵³ el modelo neogerencial descarta por principio todo elemento perturbador que obstruya el proceso de gestión. Este descarte no sólo implica soslayar elementos constitutivos relevantes del problema a resolver, sino también los ingredientes que sustentan la implementación como tal. Destacan particularmente los imperativos de legalidad, racionalidad y consenso, que con frecuencia traducen los intereses de las clientelas y los funcionarios.

El modelo se ciñe sólo al imperativo racional, segregando a los imperativos legal y consensual por juzgarlos perturbadores del proceso implementador, el primero por formalista, el segundo por político. La exclusión de estos dos imperativos significa apartar la negociación como garantía de la realización del proceso administrativo y así evitar su extravío. Soslayada la negociación se pierde un equilibrio entre la correctividad jurídica, la racionalidad administrativa y el consenso político.

El modelo neogerencial no constituye un tronco del cual emanan modalidades especializadas, sino un tallo relativamen-

⁵¹ Donald van Meter y Carl van Horn, "El Proceso de Implementación de Políticas: un Marco Conceptual", Luis F. Aguilar, (ed.), *La Implementación de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 96-146.

⁵² Douglas Bunker, "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", United States, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-80.

⁵³ Martin Rein and Francine Rabinovitz, "Implementation: a Theoretical Perspective", Martin Rein, *From Policy to Practice*, M.S., Sharpe, Inc., 1983, pp. 113-137.

te corpóreo alimentado por raíces fuertemente hermanadas. Dicho tallo tiene la denominación general de *nuevo manejo público*, que en la modalidad británica se llama *modelo Westminster*, y bajo la variante estadounidense se conoce como *gobierno empresarial y esquema posburocrático*. Concebido en escala global personifica el *modelo OCDE*.

Cada una de estas modalidades comparte las líneas generales del nuevo manejo público, pero ponen énfasis en algunos aspectos de conformidad con su cultura nacional o su espectro internacional: las versiones estadounidenses subrayan los atributos empresariales bajo la noción del gobierno emprendedor y los rasgos procesales en el modelo posburocrático, en tanto que la OCDE ofrece la noción primigenia de la orientación hacia el cliente.

Comencemos con el último.

El modelo OCDE: orientación hacia el cliente

El modelo neogerencial se está implantando en administraciones públicas que han sido endoprivatizadas. Se trata de un producto exportado por organismos económicos internacionales, principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero destaca especialmente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esas administraciones deben operar en el mercado, calcular precios, hacer de sus oficinas centros productivos y estimular que estas últimas sean tan competitivas entre sí, como con otras del exterior.

La presentación pública del modelo neogerencial ocurrió en Madrid cuando corría el año de 1979, a través de una iniciativa en pro de la reforma de la administración pública. En la conferencia sobre el *manejo del cambio para la administración pública*, la OCDE hizo su primer requerimiento para apremiar el mejoramiento de la administración pública, con miras al crecimiento de la economía de mercado. A partir de entonces la

OCDE se convirtió en la cabeza internacional de un nuevo movimiento pro gerencial.⁵⁴

Sin embargo, el primer desarrollo integral del modelo apareció hasta 1987, como un informe redactado por el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE. Su tesis central consistió en la orientación hacia el cliente, pues debido a que los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes tutelares como la educación, la salud y los recursos proporcionados por el Estado benefactor, existía el problema central de cómo financiar los enormes gastos con cargo a los ingresos del erario público.⁵⁵ La solución se materializó en la propuesta primigenia del gerencialismo OCDE: la orientación hacia el cliente.

Hacia mediados de 1990 estas ideas habían encendido un intenso debate en numerosos países sobre la reforma del Estado, de donde surgió la pregunta de por qué el Estado hace ciertas cosas, y si esas cosas pueden hacerse más eficazmente de otra manera.⁵⁶ Aquí se destacaron las variaciones que han sido inspiradas por las técnicas usadas en el sector privado y adoptadas por la administración pública, cuyo designio es realizar el cambio fundamental de transformar la conducta y las actitudes de los servidores públicos. En la reforma de los servicios públicos descuellan la mayor atención sobre los resultados por cuanto eficiencia, eficacia y calidad del servicio, del mismo modo que el reemplazo de estructuras jerárquicas y centralizadas por una gerencia pública descentralizada.⁵⁷

La privatización inspiró que la administración pública realizara nuevas funciones y se diversificara por medio de la crea-

⁵⁴ Salkov-Iversen, Dorie, Krause Hansen, Hans and Sven Bislev, "Governmentality, Globalization and Local Practice: Transformation of the Hegemonic Discourse", Copenhagen, Business School, October, 1999.

⁵⁵ Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*. Paris, 1987, pp. 27-28.

⁵⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los países de la OCDE*, p. 59.

⁵⁷ Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, pp. 27-28.

ción de organismos cuasi-administrativos estatales y no-estatales. Igualmente propició que se delegara el ejercicio de algunas funciones administrativas en las autoridades locales y regionales, para garantizar una prestación de servicios adaptada a las condiciones municipales.⁵⁸

Pero el centro de las reformas consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes. Según la OCDE, la definición de los objetivos en la administración pública suele ser opaca, de modo que cuando se le solicita que incremente su receptividad enfrenta dilemas sobre cómo fijar la distribución de los gastos y los beneficios que están ligados a su intervención, o conceptualizar a la receptividad en función de las necesidades de la clientela. Tal es el motivo por el cual, desde 1987 su Comité de Cooperación Técnica formuló una sugerencia trascendental sobre el concepto de administración pública, así como el modo más adecuado de llamarla al tenor de la globalización: "la responsividad requiere un nuevo estilo administrativo: el manejo público".⁵⁹ Consiguientemente, manejo receptivo es aquél que contempla la capacidad que tiene cada cliente para afrontar el proceso gerencial, y facilitar su acceso a las prestaciones que tienen derecho a esperar.⁶⁰

La OCDE advirtió que introducir la responsividad gerencial en la administración pública puede ir contra los principios del derecho y de la ética jurídica, que han constituido el fundamento del proceso administrativo hasta ahora. Y que la responsividad constituye una medida muy delicada, la cual, para surtir efectos favorables requiere que los gobernantes comprendan realmente cómo opera el manejo público.⁶¹ En efecto, el estilo gerencial reclama que la responsividad esté basada en la orientación del trabajo administrativo hacia el exterior, es decir, hacia los clientes.⁶² Pero como los servidores públicos han sido formados

⁵⁸ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 31.

⁶¹ *Ibid.*, p. 32.

⁶² *Ibid.*, p. 33.

profesionalmente para mirar hacia el interior de la administración pública, no hacia su exterioridad, una propuesta esencial hecha por la OCDE consiste en que los asuntos gerenciales se separen de la política para hacer que la responsividad se desplace desde el diseño de *policy*, hacia su aplicación. La administración debe ser asociada a la idea de responsividad con base en el razonamiento del sector privado, tal como es observable en las reformas administrativas contemporáneas en los países de esa entidad internacional. La responsividad puede igualarse con esa disciplina de las ciencias gerenciales que se llama *marketing*.⁶³

Las contribuciones de la OCDE a la emergencia y desarrollo del modelo gerencial han sido puntales de su expansión universal. Fue en su seno donde el añejo vocablo de manejo público fue revitalizado y puesto en circulación mundialmente hablando.

El gobierno empresarial

Las modalidades neogerenciales tienen la convicción de que en ellas reposa el ideario de la novedad organizativa, pero que lo nuevo aparece por doquier, menos en el gobierno, cuando ese ideario es el único remedio para sus males. Sin embargo, en las reformas neogerenciales existe la esperanza en pro de que el gobierno asuma un cambio hacia nuevos estilos administrativos, porque lenta, silente y quietamente, emergen como modelos nuevas clases de instituciones públicas frugales, descentralizadas e innovadoras. Paralelamente, siendo ellas flexibles y adaptativas, están prontas a aprender nuevos métodos cuando cambian las condiciones donde operan. Modeladas en las empresas que operan en el mercado, esas instituciones laboran con base en la competencia, la libre elección de los consumidores y otros mecanismos no burocráticos. Esas entidades hacen su trabajo con creatividad y eficiencia, y por tal motivo constituyen el mejor futuro del gobierno.⁶⁴

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ Osborne y Gaebler, obra citada, p. 2.

Esta propuesta tiene ya una experiencia exitosa, se trata de Visalia (en Estados Unidos de América), un prototipo de la comunidad estadounidense que entraña un oasis de 75 mil habitantes donde se asienta el gobierno del condado Tulare. Es una ciudad con calles limpias, césped cortado y clubes de rotarios que están atestados por sus miembros. El gobierno debe seguir el modelo Visalia porque los métodos de acción que ejercitaron durante la era industrial, basados en burocracias lentas, centralizadas, preocupadas por normas, reglamentos, y cadenas jerárquicas de mando, ya no funcionan. Ya se esfumaron los logros que alcanzaron, se volvieron dependencias despilfarradoras y organizaciones incompetentes.

Una de las grandes debilidades del gobierno ha sido que, cuando el mundo comenzó a cambiar, fue incapaz de transformarse. Su burocracia jerárquica y centralizada, que se creó en la década de 1930, resultó inoperante en una sociedad cuya economía durante el decenio de 1990 se caracterizó por cambios rápidos, abundancia de información y conocimientos intensivos. Hasta la voz *burocracia*, que antaño significaba algo considerado como positivo, ahora ha perdido su valor. Han pasado aquellos tiempos cuando su autoridad jerárquica y especialización funcional facilitaron el desempeño eficiente de tareas grandes y complejas.⁶⁵ En fin, ha pasado el tiempo de Henri Fayol, Frederick Taylor y Chester Barnard.

En contraste con el gobierno, las corporaciones privadas se han dedicado a emprender cambios revolucionarios como descentralizar la autoridad, reducir jerarquías, enfocar la calidad y aproximarse a la clientela, con el objeto de mantener su competitividad en el nuevo mercado mundial. Iguales cambios son perceptibles en las organizaciones voluntarias no-lucrativas, hoy en día saludables gracias a novedosas iniciativas, además de que nuevas asociaciones florecen de la noche a la mañana, sea entre el sector empresarial y el educativo, o entre las organizaciones lucrativas y las no lucrativas; o bien, entre el sector público y el privado.

⁶⁵ *Idem.*

David Osborne y Ted Gaebler han señalado, de manera entusiasta, que es “como si virtualmente todas las instituciones de la vida estadounidense estuvieran luchando al mismo tiempo por adaptarse a un imponente mar de cambios, esforzándose por convertirse en más flexibles, más innovadoras y más empresariales”;⁶⁶ menos el gobierno. Pero ambos están conscientes de que el gobierno y la empresa son instituciones esencialmente diversas porque, entre otras cosas, los líderes empresariales están motivados por la ganancia, en tanto que los dirigentes gubernamentales tienen el deseo de reelegirse. Otra diferencia central es que las empresas obtienen la mayor parte de sus recursos de su clientela, mientras que el gobierno lo hace de los contribuyentes. En suma: la empresa privada está animada por la competencia, mientras que los gobiernos recurren a los monopolios.⁶⁷

Sin embargo, no siendo el gobierno una empresa, ello no obsta para que no se pueda transformar en una institución más empresarial. Cualquier institución pública o institución privada puede ser empresarial, del mismo modo que cualquier institución puede ser burocrática. Los autores citados razonan que muy pocos estadounidenses desearían que su gobierno actuara como una empresa, tomando decisiones rápidas a puerta cerrada para obtener ganancias privadas, porque de tal modo la democracia sería abolida. No obstante, a los ciudadanos les gustaría tener un gobierno menos burocrático, y debido a que existe un ancho *continuum* entre el comportamiento burocrático y el empresarial, es indudable que el gobierno puede mover su posición dentro de tal espectro.⁶⁸

Hoy en día, mundialmente hablando, las instituciones públicas también necesitan flexibilidad para responder a condiciones complejas y rápidamente cambiantes, sobre todo porque es indebido que los hacedores de *policy* sólo utilicen como método de provisión de servicios a su propia burocracia. Los gobiernos son inflexibles porque no pueden transferir empleados cuando cam-

⁶⁶ *Ibid.*, p. 12.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 22.

bían las necesidades públicas, ni moverlos hacia organizaciones no gubernamentales cuando tienen la aptitud de realizar un trabajo superior; o en su caso, despedirlos cuando se desempeñan deficientemente. Todo esto tiene como causa la estabilidad de cargo del servicio civil. Los gobiernos están atados a una sola fuente monopolística de proveedores, es decir, sus propios empleados, lo que marca su carácter inflexible.⁶⁹

Para asemejarse a la empresa privada el gobierno debe establecer una desvinculación entre la hechura de decisiones (timonear) y la prestación de servicios (remar). El timón requiere de personas que avisten el universo de asuntos y posibilidades, y puedan equilibrar demandas competitivas en pro de recursos, en tanto que los remos necesitan personas que se enfoquen enteramente en una misión y la desempeñen adecuadamente. Los gobiernos burocráticos conservan el timón y los remos dentro de la misma organización, limitando sus estrategias porque su línea de ataque continúa definida con base en los programas, no en los problemas. En contraste, los gobiernos empresariales son aquellos que han separado los remos y el timón en organizaciones distintas.

El gobierno empresarial promueve la competencia entre los proveedores de servicios, y delega el poder en los ciudadanos que sustrae a la burocracia, pues de tal modo el control se transfiere a la comunidad. Los ciudadanos evalúan el desempeño de las dependencias centrándose en los resultados, no en los insumos, toda vez que sus objetivos constituyen misiones impulsadas por esos resultados, no por normas ni reglamentos. Los gobiernos empresariales redefinen a sus clientes como consumidores y les ofrecen opciones de servicios y previenen los problemas antes de que surjan, en vez de ofrecer servicios para reparar deficiencias, y se empeñan en ganar dinero, más que en gastarlo. Ellos descentralizan la autoridad, abrazando al manejo participativo, y prefieren los mecanismos de mercado a los procesos burocráticos. En fin, no se ocupan sólo de proveer ser-

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 34-37.

vicios públicos, sino de catalizar a los sectores público, privado y voluntario, en acciones orientadas a la solución de los problemas de su comunidad.⁷⁰

He aquí, en síntesis, el ideario empresarial del modelo neogereñcial bajo la fórmula establecida por el *gobierno reinventado*.

El modelo posburocrático

El modelo posburocrático parte del uso común de términos como cliente, calidad, servicio, valor, incentivo, innovación, empoderamiento y flexibilidad. Estos términos están siendo utilizados por quienes, tratando de mejorar las operaciones gubernamentales en Estados Unidos de América, aceptan explícitamente que el paradigma burocrático ya no es la fuente más relevante de las ideas y las argumentaciones acerca del manejo público.⁷¹ Según Barzelay, "el término más apropiado para la nueva generación de familia de ideas acerca de cómo el gobierno hace productivas y responsables sus operaciones, es *paradigma posburocrático*".⁷² Este vocablo implica que el modelo posburocrático es tan multifacético como su predecesor, el paradigma formulado por Max Weber varias décadas atrás, al cual rinde tributo, pues se trata de una generación de ideas que evolucionó desde el paradigma burocrático.

Debido a que el modelo posburocrático supone una etapa progresiva y superior a partir del paradigma burocrático, está formado por los siguientes pasos: del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos; de la eficiencia a la calidad y el valor; de la administración a la producción; del control a la consecución de la adhesión a las normas; más allá de las funciones, la autoridad y la estructura; de la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas; de la justificación de costos a la provisión de valor; más allá de las

⁷⁰ *Ibid.*, pp. 19-20.

⁷¹ Barzelay, obra citada, p. 115.

⁷² *Ibid.*, p. 117.

reglas y de los procedimientos; y más allá de los sistemas administrativos en operación.

Del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos. Con el objeto de alentar la investigación y mejorar las deliberaciones acerca del modo como el trabajo gubernamental se relaciona con los deseos de la ciudadanía, el modelo posburocrático aconseja que el concepto de “interés público” se entienda como una frase retórica que debe confinarse a los libros de historia de la política y la administración estadounidenses. Una mejor expresión para sustituirla es “los resultados valorados por los ciudadanos”, que comparada con su antecesora, se puede usar para motivar la investigación, y conseguir una argumentación más clara y una deliberación más productiva sobre el modo como los resultados son valorados colectivamente por la ciudadanía. Se trata también de una construcción retórica, pues ella evoca una red de ideas acerca de las organizaciones enfocadas hacia el cliente, y enfatiza los resultados sobre los insumos y procesos.⁷³

De la eficiencia a la calidad y el valor. Del mismo modo como el vocablo “interés público” debe discontinuarse, la voz *eficiencia* debe eliminarse del léxico de la administración pública tal y como fue formulada en teorías prácticas sobre la manufactura y el manejo de empresas de servicios de antaño. Más bien los servidores públicos deben deliberar acerca de la naturaleza y del valor de las actividades gubernamentales a través de conceptos interrelacionados de producto o servicio, y de calidad y valor. La idea es que estos términos reflejen que la deliberación es tan útil en el sector público, como en cualquier organización.

De la administración a la producción. El paradigma burocrático ofrece pocas herramientas a los servidores públicos, para explicarse a sí mismos, y a otros, porque su trabajo todavía tiene algún valor. La evidencia acumulativa acerca de que la producción es una poderosa alternativa a la idea de la administración, proviene del movimiento del manejo de la calidad total

⁷³ *Ibid.*, pp. 121-132.

(*Total Quality Management, TQM* siglas en inglés).⁷⁴ Esta herramienta provee a los servidores públicos los métodos para identificar y mejorar los procesos de producción, así como el análisis de flujo de procesos. Pero, para evitar analogías erróneas entre la producción gubernamental y el proceso manufacturero, el modelo posburocrático sugiere que el concepto de producción sea expresado como prestación de servicios.

Del control a la consecución de la adhesión a las normas. El concepto de control tiene medio siglo de estarse utilizando y ya está muy gastado, sobre todo en su perspectiva formalista y centralizadora. Como las voces burocracia o eficiencia, el vocablo control también es un obstáculo a la innovación en el alcance de los resultados que satisfacen a los ciudadanos, de manera que hoy en día se ofrecen mejores voces como delegación, descentralización, simplificación, regulación basada en incentivos y cumplimiento voluntario. Hay que destacar la categoría “conseguir con adhesión a las normas”, pues su función es delinear la idea del cumplimiento de los objetivos de la organización.

Más allá de las funciones, la autoridad y la estructura. Desde la perspectiva posburocrática el desafío central de las organizaciones es canalizar las energías humanas dentro del pensamiento socialmente útil, y cómo desempeñarlo. Para enfrentar tal reto, los servidores públicos necesitan acceder a categorías diversas y superiores a las nociones de función, autoridad y estructura. Se trata de conceptos tales como misión, servicio, cliente y resultado, cuyo valor es el de ayudar a los servidores públicos para que articulen sus propósitos y deliberen acerca de cómo adaptar el trabajo para alcanzarlos. La misión es el fruto que una organización brinda al bien público; el servicio es producto de esa organización; el cliente es el individuo o el cuerpo colectivo en o fuera de la organización ante el cual el servidor público

⁷⁴ Uno de los trabajos más citados sobre este tema fue preparado por Richard Hackman and Ruth Wageman, “Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practices Issues”, United States, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, June, 1995, pp. 309-342.

rinde cuentas; y el resultado es el estado de cosas que la organización intenta provocar mediante sus actividades.

De la imposición de la responsabilidad a la construcción de la rendición de cuentas. Desde la perspectiva posburocrática el modo más efectivo de lograr la responsabilidad de los empleados, consiste en hacer que éstos sientan serlo.

De la justificación de costos a la provisión de valor. El modelo posburocrático plantea que los ciudadanos se interesan más por la calidad y el valor de los servicios públicos, que por sus costos.

Más allá de las reglas y de los procedimientos. Para la perspectiva posburocrática las premisas basadas en las reglas y los procedimientos es acogida con razonable escepticismo, motivo por lo cual sugiere el logro de resultados considerando la intención subyacente tras las reglas, la complejidad y la ambigüedad de la situación, así como asegurar el apoyo de quienes desean hacer aplicables las normas.

Más allá de los sistemas administrativos en operación. Debido a que llegó el momento de atravesar a la burocracia, es necesario que las operaciones centralizadas que realiza el alto personal (*staff*) integren el proceso, pero se requiere que esas operaciones transformen sus estrategias organizativas. Tal como se ha establecido en las dependencias de línea, los órganos de mando deben recurrir a los conceptos de misión, servicio, consumidor, calidad, valor, producción, logro de adhesión a las normas, rendición de cuentas y fortalecimiento de las relaciones de trabajo.

En suma: el modelo posburocrático sugiere una metodología laboral diversa a la administración pública, la cual, abandonando a la burocracia weberiana, se adentra en la experiencia empresarial privada para sacar de allí sus lecciones.

CAPÍTULO 9

LOS LÍMITES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

El modelo neogerencial tiene un propósito trascendental: alterar por siempre el destino de todas las administraciones públicas del mundo, mediante la implantación planetaria de un modelo estándar de manejo público consonante con los imperativos de la globalización. Se trata de lo que Osborne y Gaebler han llamado una *revolución global* cuyo carácter esencial consiste en ser inevitable.¹

DESTINO MANIFIESTO DEL NUEVO MANEJO PÚBLICO

Pero es necesario que esta revolución triunfante sea comprendida dentro de un nuevo marco de entendimiento del gobierno, es decir, una nueva forma de pensar en el gobierno, un nuevo paradigma. Este paradigma –que para los autores citados invo-

¹ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992, pp. 328-331.

cará los preceptos establecidos por Thomas Kuhn—,² debe trascender la antinomia entre el modelo del *Nuevo Trato* y el modelo del *dejar hacer, dejar pasar*. Dicho modelo ya existe, ha brotado en Estados Unidos de América dentro de los gobiernos estatales y locales que comenzaron gradualmente a reformarse para desarrollar nuevas prácticas y vocabularios novedosos. Desde entonces el gobierno rebosa de frases expresivas como la asociación pública y privada, prestación alternativa de servicios, contratación por fuera, delegación de poder, manejo de calidad total, gerencia participativa, privatización y distribución de las cargas. En efecto, pareciera que han brotado todos los síntomas epistemológicos de lo que Kuhn ha llamado crisis del paradigma establecido: las reglas vigentes fueron puestas en duda y se cuestionaron las prácticas de antaño aceptadas.³

Se trata del despertar del gobierno empresarial como un viaje inevitable, más que como una moda pasajera. Consecuentemente, se debe esperar que se reproduzca en otras naciones porque consiste en un proceso de transformación en marcha por doquier. Su inspiración es el Reino Unido, cuyo gobierno ha obligado a los regímenes locales a someter todos los servicios a licitación pública; vendió más de un millón de unidades habitacionales de propiedad pública a sus inquilinos; y retiró gran parte del programa de capacitación de la burocracia que era costeadada con fondos públicos, sometiéndola al uso de vales y arreglos contractuales.

Pero es Nueva Zelanda el orgullo más grande de la revolución global, pues allí es donde se ha llegado más lejos en el camino hacia el gobierno empresarial. En este país se hizo una

² Thomas Kuhn argumenta que un paradigma consiste en una realización científica universalmente reconocida, que por cierto tiempo brinda a la comunidad científica modelos de problemas y de soluciones. Como el paradigma no atrae la unanimidad del pensamiento científico permanece una franja de debate, dejando pendiente muchos problemas por resolver. Sin embargo, como logra consenso durante algún tiempo, el paradigma detenta cierta preeminencia. Este consenso congrega a un conjunto de colegas cuyo trabajo científico tiene en común las mismas reglas y procedimientos. La formación de teorías más duraderas han sido prologadas frecuentemente por paradigmas como los narrados. Thomas Kuhn, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, FCE, 1971 (1962).

³ Osborne y Gaebler, obra citada, pp. 321-323.

revisión cabal del Estado de bienestar establecido desde la década de 1930. En efecto: se reestructuraron muchas funciones económicas del gobierno para establecer empresas estatales lucrativas en los ramos de la energía, transporte, banca, seguros, bosques, construcción, control del tráfico aéreo, comunicaciones, difusión radiofónica y televisiva, y servicio postal. Se privatizaron agencias en provecho de los particulares, tales como una compañía petrolera, una firma naviera y la aerolínea nacional, al tiempo que se hizo una tripartición entre los servicios gubernamentales dedicados a la función de implementar *policy*, los que están dotados con funciones de regulación y los que se ocupan del bienestar social. Estos últimos servicios se reestructuraron completamente con nuevos sistemas de costos, mayores cuotas para el usuario, e incremento de contrataciones con prestadores de servicios públicos y privados. Se incrementó la competencia, se abolieron reglamentos y se brindó mayor libertad a los manejadores para realizar su trabajo. En efecto: de manera fulminante Nueva Zelanda desechó el antiguo servicio civil liberando a los gerentes departamentales para negociar los contratos con sus empleados. Paralelamente se suprimieron los reglamentos que frenaban la competencia en el sector público y en el sector privado, y se forzó a las empresas estatales de los ferrocarriles nacionales, al sistema de telecomunicaciones y a la corporación teledifusora, a ingresar en mercados competitivos. Finalmente, se adoptó un sistema presupuestario orientado al desempeño y un sistema de contabilidad acumulativa basado en los sistemas de los negocios privados.⁴

Debido a que los gobiernos contemporáneos enfrentan grandes problemas, el cambio hacia el gobierno empresarial es la única opción que les queda.

¿EL MODELO NEOGERENCIAL ES UN PARADIGMA DOMINANTE?

Visiones como la narrada son sugestivas y convincentes para muchas personas, produciéndose la sensación de que se

⁴ *Ibid.*, p. 530.

trata de un paradigma dominante bajo la óptica de Thomas Kuhn. Pero cuando se someten a la crítica fundada, entonces se asemejan a globos de cantolla los cuales, así como se elevan rápidamente sin restricción alguna repletos de gas, así descienden aceleradamente una vez que se han desinflado. En efecto, las tesis neogerenciales han inspirado una gran cantidad de dudas bien fundadas sobre su validez, así como de su alcance e implementabilidad.

Debido a que el nuevo manejo público ha sido propuesto como la personificación gerencial de un destino manifiesto, cuya misión planetaria es estandarizar a la administración pública universalmente considerada bajo el cobijo de la globalización económica, el modelo neogerencial habría asumido ya el carácter de paradigma dominante.

Veamos si es así.

Con respecto a su condición preponderante, desde la perspectiva del modelo neogerencial debemos observar principalmente los cambios en la teoría de la administración pública en el Reino Unido y Estados Unidos de América, países donde podría ser dominante. Thomas Kuhn argumenta que las publicaciones de investigación en el campo académico pueden ser un indicador del estado del arte y reflejar la relación que guardan el viejo y nuevo paradigmas, estableciendo cuál de ellos impera.⁵ En el Reino Unido existen prestigiadas revistas como *Administración Pública (Public Administration, PA)* y *Policy Pública y Administración (Public Policy and Administration, PPA)*, dedicadas a la administración pública. Paralelamente están circulando otras más, de diferente naturaleza: *Dinero Público y Manejo (Public Money and Management, PMM)* y la *Revista Internacional del Sector Público (International Journal of Public Sector, IJPS)*. Estas últimas contienen en sus páginas al nuevo manejo público.

El hecho de que circulen dos revistas referentes al nuevo manejo público no ha significado un golpe de Estado contra la

⁵ Kuhn, obra citada.

administración pública, sino un desarrollo disciplinario paralelo.⁶ Hay que añadir que las publicaciones neogerenciales no tienen el gran prestigio de la revista *Administración Pública*, de modo que no se debe pensar que ha ocurrido un temblor de tierra, sino un pequeño temblor. George Boyne analizó el contenido de las revistas *Administración Pública* y *Policy Pública* y *Administración* en el período 1976-1995, y dividió los artículos dentro de una triple clasificación: política, manejo público (opción pública, manejo, mercado, compras, manejo de recursos humanos y manejo de información) y miscelánea. El resultado que produjo esta exploración mostró que el modelo neogerencial tiene avances significativos, pero dentro de su línea de desarrollo, no a expensas de la administración pública ni de otras disciplinas emparentadas con las ciencias políticas. Del análisis destacó principalmente que los artículos de ciencias políticas se conservaron sin cambios mayores entre 1970 y 1990, concluyendo que la evidencia sugiere que hay un desafío disciplinario para la administración pública proveniente del neomanejo público, pero no una revolución científica.⁷

Los profesantes del modelo neogerencial han alegado una crisis de identidad de la administración pública y que esta crisis no tiene solución, a menos que entre a su salvamento el modelo neogerencial. Este anuncio es antiguo, se remonta a la época en la cual apareció el libro pionero de Vincent Ostrom sobre opción pública, a principios de la década de 1970.⁸ Tal crisis, si alguna vez existió como tal, parece desterrada.⁹ Esto lo confirma el establecimiento de grados en administración pública en

⁶ George Boyne, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", United Kingdom. *Public Administration*, vol. 74, Winter, 1996, pp. 688-691.

⁷ *Idem*.

⁸ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

⁹ La llamada crisis de identidad fue un tema de interés para los administrativistas estadounidenses, y quizá también para los británicos, porque su alcance sólo cubrió los problemas angloamericanos. Fue esa crisis un problema pasajero, el cual, quien escri-

el sistema universitario británico, mientras que sólo dos programas de formación en administración pública fueron transferidos a las escuelas de negocios. Los programas principales de investigación son realizados en las instituciones de administración pública, en tanto que la investigación dentro de las escuelas de negocios es un desarrollo endógeno. También las iniciativas mayores sobre los problemas del sector público son dominantes en administración pública, más que en el nuevo manejo público.

En suma: dentro del Reino Unido, cuna del modelo neogerencial, no existe una confrontación directa entre la administración pública y el neomanejo público, ni una guerra entre modelos hostiles ni entre el viejo y el nuevo paradigma. Hoy en día, el paradigma de administración pública continúa predominando en Albión, así como en Estados Unidos de América, tal como lo observamos.

Por cuanto a las críticas vertidas contra la nueva gerencia pública, ellas pueden agruparse en seis objeciones:

- Índole defectuosa del modelo;
- Apreciación errónea de la naturaleza humana y la sociabilidad;
- Concepto equívoco de la vida asociada;
- Tendencia a la plutocratización del gobierno;
- Reivindicación de la dicotomía política-administración;
- Debilidad de su formulación teórica.

Índole defectuosa del modelo

Christopher Hood y Michael Jackson han llamado la atención sobre la supremacía de los econócratas y los consultócratas neogerenciales,¹⁰ sobre otros protagonistas administrativos cuan-

be estas líneas, entendió más bien como una crisis de creatividad de un campo del saber parroquiano y autista. Omar Guerrero, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982, primera parte, cap. II.

¹⁰ El concepto de "econócrata" se debe a Peter Self, quien acuñó el término en su obra *Econocrats and the Policy Process* (London, The McMillan Press, 1975).

do de propuestas aceptadas se trata.¹¹ Su preeminencia radica en el uso de la metáfora y la ficción como armas de comunicación, de modo que ambas explicarían el peso de los economistas como persuasores en el argumento administrativo a través del uso de la ficción, más que de la verdad.

Más radical aún, Donald Savoie razona que el modelo neogestionarial es inherentemente defectuoso, que su configuración es genéticamente errónea porque la verdadera naturaleza del campo de la administración pública no entraña el desarrollo de *grandes respuestas* como lo son sus proposiciones.¹² La realidad cotidiana de la administración pública muestra que las técnicas del manejo privado raramente se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando esto ha ocurrido, su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van perfeccionando gradualmente hasta transformarse en técnicas de gestión pública. En efecto, Giandoménico Majone y Aaron Wildavsky explicaron que, como si se tratara de una célula viva, la actividad administrativa como conducta real entraña a “la implementación como evolución, pues toma lugar en un mundo no hecho”.¹³ Se trata de un territorio a mitad del proceso de *policy* donde hay eventos ocurridos y otros por ocurrir continuamente, pues en cada punto hay nuevas circunstancias que permiten actualizar las potencialidades favoreciendo la implementación de las ideas. “Cuando se implementa una *policy*, es cambiada”; cuando se aplican insumos en ella, se transforman los productos. La implementación significa que se puede aprender de la experiencia sobre lo factible o preferible, para corregir errores.

¹¹ Christopher Hood and Michael Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991, pp. 157-158.

¹² Donald Savoie, “What is Wrong with the New Public Management”, Canadá, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 115-116.

¹³ Giandoménico Majone and Aaron Wildavsky, “Implementation as Evolution”, artículo incluido en: Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984 (1973), pp. 175-177.

Una crítica puntual se endereza hacia la premisa del modelo neogerencial que sostiene que es el interés egoísta, no la comunión de intereses, el motor que mueve a la humanidad. En efecto, Harold Laski llamó la atención sobre el hecho de que el afán de lucro es tan antiguo como la historia, pero fue el liberalismo el que asumió ser la filosofía que pugna por alcanzar el bienestar social a partir de la expansión de la iniciativa del individuo.¹⁴

De un modo similar, Herbert Simon expresó que principalmente algunos economistas creen que la conducta en las organizaciones, como todo comportamiento, es dirigido por el autointerés, y que el lucro es el mecanismo adecuado para orientarla. Es de este modo que el lucro es concebido como el camino para la satisfacción de las grandes necesidades y metas sociales.¹⁵ Empero, Simon cree que los seres humanos formulan sus decisiones en términos de los intereses de grupo, de la familia, de las organizaciones formales, de las etnias y de los estados nacionales, no con arreglo al autointerés. Es el sentido de comunidad la base de la identificación de la persona y el sustento de su lealtad.

Siendo el egoísmo individual el motor que mueve a la humanidad a decir del modelo neogerencial, supone que lo privado, no lo público, constituye la garantía de su éxito. Pero Herbert Simon alega que no siendo el autointerés económico, sino la identificación colectiva la guía de los motivos de la conducta organizativa, entonces el argumento de que la privatización puede siempre incrementar la productividad y la eficiencia es igualmente falso. No existen evidencias empíricas de que las organizaciones privadas sean superiores a las públicas, se trata de meras declaraciones infundadas porque las sociedades moder-

¹⁴ Harold Laski, *El Liberalismo Europeo*, México, FCE, 1979 (1936), p. 25.

¹⁵ Herbert Simon, "Why Public Administration?", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, p. 11.

nas tienen un destino y una función especial para cada organización, y ellos no son intercambiables. De modo que la simplificación de la vida social en la diferenciación público-privado es un método estéril.

Concepto equívoco de la vida asociada

Una prédica generalizada del modelo neogerencial declara la quiebra definitiva del socialismo y que finalmente el capitalismo ha triunfado. Esta es una apreciación errónea, pues tras el desplome del socialismo en Europa oriental, en los países capitalistas occidentales se han hecho más confusas las relaciones entre el gobierno y los negocios.¹⁶ Henry Mintzberg cree que el capitalismo no ha triunfado porque de manera similar a como el socialismo renunció al balance entre el gobierno y los negocios, el capitalismo ha desistido de funcionar con base en esa armonía. Dentro del mundo occidental el capitalismo se había fundamentado en un punto de equilibrio nutrido por un fuerte sector público, junto con un vigoroso sector privado, balance inexistente en los países que se regían bajo el socialismo. El que en esas naciones el gobierno tuviera una multitud de actividades fue constituyendo el origen de su gradual debilidad. La creencia de que el capitalismo triunfó se profesa en países como Estados Unidos de América, el Reino Unido y otras naciones donde el equilibrio público-privado ya no existe, pero este desbalance no es útil para la buena marcha de una sociedad, pues las fórmulas de asociación humana no se han restringido jamás a una sola modalidad.

Otro yerro consiste en suponer que una vez defenestrado el socialismo, y habiendo triunfado el capitalismo, todo se puede convertir en negocio privado, privatizado o reprivatizado. Fue un error ceñirse a la antinomia capitalismo-comunismo, así como

¹⁶ Henry Mintzberg, "Managing Government, Governing Management", United States, *Harvard Business Review*, may-june, 1996, p. 75.

lo es la dicotomía privatización-nacionalización, o economía de mercado-economía regulada. La sociedad moderna entraña la existencia de propiedad bajo el concepto de *privacidad*, así como propiedad bajo la categoría de *publicidad* o *estatalidad*, pero no son las únicas existentes. También hay propiedad cooperativa que está en manos de sus miembros, o de los consumidores o los empleados.¹⁷ Asimismo, se sostiene equívocamente que la empresa privada es un modelo adoptable por cualquier institución, de modo que ya no existe motivo para conservar el carácter público de los asuntos gubernamentales. En consecuencia, tampoco hay distancia alguna entre el manejo público y el manejo privado que no se pueda suprimir.

Según el modelo neogerencial la empresa privada puede reproducirse como un clon uniforme dentro del Estado, mutando al jefe del ejecutivo en gerente general, al congreso en asamblea de accionistas y al gabinete en consejo de administración, porque aspira a hacer de los ciudadanos meros consumidores. Pero esta suposición no ha encontrado un sistema de evaluación suficientemente capaz de aquilatar el nivel de satisfacción del cliente sobre los servicios públicos endoprivatizados. Tampoco ha provisto los medios de hacer posible una efectiva rendición de cuentas del gobierno como empresario, a través de un programa adecuado. El problema central es que la satisfacción clientelar no es lo mismo que la soberanía ciudadana, y hasta es posible que el consumidor que paga los servicios públicos reste sentido de responsabilidad a los servidores del Estado.¹⁸

Tendencia a la plutocratización

Hoy en día la mayor parte de los pueblos del planeta se han inclinado por la democracia y por desechar fórmulas autorita-

¹⁷ *Ibid.*, p. 76.

¹⁸ Rita Mae Kelly, "An Inclusive Democratic Polity. Representative Bureaucracy and the New Public Management", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 8, 1998, p. 206.

rias, tales como la dictadura o la autocracia. Sin embargo el modelo neogerencial destaca el imperativo de concentrar la riqueza, estableciendo un régimen plutocrático. Según Herbert Simon, una sociedad democrática, cuya esencia es la distribución del poder, está amenazada por la concentración de poder en manos empresariales, del mismo modo que lo está un gobierno centralizado bajo el dominio de la alta burocracia. En efecto: la evidencia histórica ha demostrado que toda plutocracia económica siempre se convierte en una tiranía política.¹⁹ De manera similar, Henry Mintzberg razona que el ideario de Milton Friedman acerca de que una institución independiente del pueblo puede ser libre sin el pueblo, es subversiva al concepto de sociedad democrática. Cuando las empresas privadas se independizan totalmente, el pueblo tiende a perder su libertad.²⁰ Embozado en la capa de una *gerentocracia* técnica, se enmascara el poder de los grandes propietarios que controlan las colosales corporaciones económicas que dominan el mercado mundial. El régimen gerentocrático no es sino la fachada del poderío plutocrático.

El modelo neogerencial supone una gerencia sin gobierno, pues todo manejo modelado catalácticamente conjetura como accesoria una organización fundada en la política. Se trata de lo que Henry Mintzberg ha llamado un “gobierno virtual” cuyo apotegma es que *el mejor gobierno es el no-gobierno*. He aquí una gran falacia pues el gobierno necesita manejo, y el manejo requiere cuando menos un poco de gobierno. De conformidad con esta idea, no todo negocio es bueno y no todo gobierno es malo, pues cada cual tiene un papel que jugar en una sociedad democrática.²¹ No es menos importante restablecer el balance en la sociedad capitalista, fortificando por igual al gobierno y la empresa privada, pues en las sociedades democráticas de hoy en día es necesario que el titular de las libertades sea el pueblo, no sus organizaciones económicas.

¹⁹ Simon, obra citada, p. 11.

²⁰ Mintzberg, obra citada, p. 75.

²¹ *Ibid.*, pp. 81-83.

Una diversidad de autores han inaugurado una era caracterizada por el ánimo de *re*: re-construir, re-fundar y re-inventar.²² Quizá la más célebre *re* sea la de Osborne y Gaebler, a quienes David Rosenbloom ubica en la línea sucesoria de la dicotomía política-administración, pues su idea de separar el timón y los remos en el gobierno empresarial tiene allí su fuente. Empero, estas ideas tienen el propósito de servir al régimen establecido, cuya comunidad política domesticada en calidad de clientes se mueven en el mercado, no en la arena del poder. Esta nueva dicotomía sirve de contexto a las propuestas de privatización, desregulación, mercado libre y orientación al consumidor, toda vez que hoy en día el gobierno reinventado constituye una nueva ortodoxia. Rosenbloom concluye una lección diversa a la propuesta de Osborne y Gaebler, porque si se quiere un mejor gobierno, se necesita más de política que de economía.²³

Tampoco se puede observar a la administración pública ni al manejo público al margen de criterios constitucionales, pues sin ellos se pierde de vista el influjo determinante del entorno organizativo. Todo gerente público que labora en una organización del gobierno opera a través de procesos colectivos, lo que ofrece una inevitable *perspectiva regimental (regime perspective)* del manejo público que lo asimila a las características propias de la administración pública como una manufactura de lo público y no como un mero instrumento del régimen. Ese manejo pasa a ser observado más atinadamente como una institución política.²⁴ Razones como las señaladas han hecho considerar a James Svara, que si bien es cierto que la dicotomía sirvió para establecer las fronteras del estudio de la administración

²² David Rosenbloom, "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics;", United States, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993, pp. 503-507.

²³ *Idem*.

²⁴ Brian Cook, "Politics, Political Leadership and Public Management", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, pp. 228.

pública en Estados Unidos de América, como modelo constituye una “aberración”.²⁵ Lo más preocupante es que no se trata sólo de un modelo sujeto al trabajo académico, sino de una guía de diseño de las actividades de funcionarios públicos. El estudio de la administración pública merece un mejor paradigma como guía de investigación y enseñanza, pues reconociendo que la dicotomía fue una aberración, se contribuirá a un mejor entendimiento de los verdaderos orígenes del campo y como se ha desarrollado.²⁶

Sobre esta línea Brian Cook ha propuesto una metáfora: “James Madison antes que Adam Smith”, porque sólo teniendo un sentido de totalidad de su trabajo, sentido que ofrece el régimen político, pueden los genuinos gerentes públicos hacer adecuadamente su trabajo. Esto implica en Estados Unidos de América comprender y recordar las contribuciones de padres fundadores como Alexander Hamilton, pero sobre todo James Madison, pues él ayuda a pensar constitucionalmente. Contando con el sentido de totalidad que ofrece el régimen político, los gerentes públicos efectivamente serán capaces de realizar reformas y mejorar los procesos administrativos, toda vez que pueden eliminar consecuencias imprevistas y disminuir los riesgos del error. Ciertamente ellos serían efectivamente administradores o gerentes públicos buscando un adiestramiento superior y un desarrollo profesional, pero “siempre y cuando estudien antes a James Madison que a Adam Smith”, y que lean primero *El Federalista* y luego *La Riqueza de las Naciones*.²⁷

Como público que es, el manejo no puede desligarse de la política porque ella es el corazón de la empresa llamada gobierno. Siendo el diseño institucional el corazón del manejo público fidedigno, entonces, es la lógica de gobernabilidad de la constitución, más que la lógica de gobernabilidad de los modelos catalácticos de la política, el centro del diseño y operación de las organizaciones de la administración pública.²⁸ En efecto, en

²⁵ James Svra, “The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration”, United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm 1, 1998, pp. 51-58.

²⁶ *Ibid.*, p. 57.

²⁷ Cook, obra citada, p. 230.

²⁸ *Ibid.*, p. 229.

contraste con el manejo público legítimo, Laurence Lynn ha explicado que el neomanejo público propone el liderazgo sin autoridad, la dicotomía política-administración y un anti-político enfoque del mando, de donde surgió su visión a favor de timonear no remar, resultados no procesos, producción no política, “empoderamiento” no poder, colaboración no conflicto.²⁹

La dicotomía *policy*-manejo ha sido implantada en los países que comparten el modelo Westminster: Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Ciertamente allí aislaron la hechura de *policy* distanciando la definición de objetivos, las misiones organizativas, los propósitos de desempeño y las medidas de evaluación, de su operación efectiva, teniendo como mira diferenciar el control político y la competencia neutral del servidor público. Pero la separación ha sido no sólo difícil, sino costosa, pues la libertad técnica de las organizaciones administrativas ha redundado en una pérdida de control político efectivo sobre las mismas.³⁰

El neomanejo público vacía al Estado de política, convirtiéndolo en un no-Estado que de tal modo se transforma en un espectro de las relaciones económicas, en un cuerpo sin política que ha dejado de ser persona pública. Pero el nuevo manejo público no es coherente ni neutral, pues representa una diferente perspectiva política no sólo en la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas, sino también en la base política del sector público.³¹ El neomanejo público tiene muy poco que ofrecer en *policy*, poco aporta a su hechura y a las innovaciones reales en la administración pública, pues habla de necesidad de ‘hacedores’, más que de “pensadores”.³²

²⁹ Laurence Lynn, *Public Management: Art, Science and Profession*, Chatham, New Jersey. Chatham House Publishing, 1996, p. 236.

³⁰ Anne Khademian, “What do We Want a Public Management to Be?, Comparing Reforms”, United States. *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, p. 269.

³¹ Andrew Gray and Bill Jenkins, “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution”, United Kingdom, *Public Administration*, vol. 73, Spring, 1995, p. 87.

³² Savoie, obra citada, p. 118.

En suma: el modelo neogerencial es vigente en países como el Reino Unido y Estados Unidos de América, donde "existe la idea muy arraigada en el sentido de que el buen gobierno es gobierno sin política".³³

Pero quizá la más grande deficiencia del modelo neogerencial sea suplir al ciudadano por el cliente, porque existe un mundo de diferencias entre ambos: en el mercado los clientes son soberanos que defienden sus intereses y cambian libremente de proveedor, en tanto que los ciudadanos viven permanentemente en instituciones políticas y demandan la responsabilidad de los gobernantes. En el mercado basta con que el consumidor hable en tono bajo, y tenga una conducta pulcra, limpia, impersonal, efectiva y quieta.³⁴ Pero en la política el ciudadano usa su voz para expresar su insatisfacción y protestar violentamente, pues cuando demanda su voz refleja la sonoridad de la opinión pública, no la silente expresión anónima del mercado.

El nuevo manejo público simplemente ignora esos relevantes problemas políticos. Pero también pasa por alto el hecho de que la sed de ganancia significa que *el consumidor es el pasto del que se alimenta la empresa*, como lo señaló con todo realismo Joan Robinson.³⁵

Debilidad de su formulación teórica

Además de lo señalado es menester aquilatar las enormes limitaciones de aplicabilidad del nuevo manejo público, cuando hoy en día se propone como metodología gerencial con alcance planetario. Particularmente es inaplicable en un orden interestatal como el caso de la integración europea, pues no tiene la capacidad de enfrentar problemas de diversidad organizativa, inter-

³³ Christopher Hood, *Los Alcances de la Administración Pública*, México, Limusa, 1979 (1976), p. 11.

³⁴ Savoie, obra citada, pp. 115-116.

³⁵ Joan Robinson, *El Fracaso de la Economía Liberal*, México, Siglo XXI Editores, 1978 (1966), p. 97.

dependencia y coordinación, que es la clave de la vinculación entre los países. Uno de sus pecados epistemológicos más evidente es que juzga equivocadamente que la coordinación interorganizativa es el resultado artificial del ansia de poder de la burocracia para satisfacer apetitos malsanos, en lugar de concebirla como el medio de asegurar la implementabilidad en situaciones donde existe una red de interdependencia. La respuesta de las reformas auspiciadas bajo el nuevo manejo público ha sido simplificar y facilitar la dirección de las organizaciones, distribuyendo tareas similares en órganos singulares e independientes. La realidad demuestra que la presunción reduccionista de que el todo es la suma de sus partes es falsa, y que problemas complejos requieren una apreciación de conjunto.³⁶

No faltará quien alegue que la fuerza del modelo neogerencial no es teórica, sino práctica, y que en este respecto está a la vanguardia. Sobre esto ya no existe la seguridad de antaño, ni tampoco en lo tocante al liderazgo de Nueva Zelanda. Antes ese país se consideraba como el *desideratum* de la “buena práctica”, toda vez que su elevada reputación dentro de la OCDE se había fundado en la implantación más radical del nuevo manejo público. Pero actualmente no ofrece evaluaciones consistentes sobre el éxito de las reformas y la conveniencia de la continuación de los cambios neogerenciales.³⁷ El *destino manifiesto* de ese modelo exployado por Osborne y Gaebler está seriamente cuestionado.

Quizá el más grande cambio en el nuevo manejo público globalizador consista en que, siendo originalmente un enfoque de “dentro hacia afuera” que enfatizaba la interfase entre Estado, sociedad y mercado, ahora se está reorientando de “fuera hacia adentro”. Ha dejado de soslayar el reconocimiento de que los problemas centrales en la administración pública clásica

³⁶ Los Metcalfe, “New Challenges in Europe Public Management Designing Interorganisational Networks”, Siena, Italia, *IMP Workshop*, 1999, <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena>, p. 4.

³⁷ Elke Löffler, “The Value Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered”, Siena, Italia, *IMP Workshop*, 1999, <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena>, pp. 5-6.

consisten en el estudio de las organizaciones del servicio público, desplazándose hacia los problemas de gobernanza, que es un tema central en ciencia política y administración pública.

Esta tendencia estaría asimilando al neomanejo público como un campo más de la administración pública, con la cual compartiría sus temas centrales, disipándose de tal modo su objeto de estudio y su razón de ser. Dejaría de ser, brevemente hablando, la opción a la administración pública y la medicina para sus males, tal como se está proponiendo todavía.

Si alguna duda queda con respecto a la carencia de rigor científico de los modelos neogerenciales, baste con un *botón de oro* representado por su biblia: el *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler. En efecto, los autores han centrado su exposición en la empresarialidad del gobierno exitoso, alegando que tal denominación no señala solamente a los hombres de negocios porque el verdadero significado de la palabra *empresario* es más amplio. En su entender el término fue acuñado por el economista francés Jean-Baptiste Say alrededor del año 1800, quien explicó que el empresario es quien saca los recursos económicos de un área de baja productividad, y los traslada a otra de mayor productividad y rendimiento. Con base en esta idea los dos autores señalan que empresario es aquél que utiliza los recursos en nuevas formas, para maximizar la productividad y la efectividad.³⁸

En primer lugar, el concepto de empresario no ha dejado de ser puramente económico, según se desprende de lo dicho por Say, y refrendado por Osborne y Gaebler. En segundo lugar, los autores no se tomaron la molestia de revisar la fidelidad de su fuente —referida por Peter Drucker—,³⁹ pues el término empresario es mérito del economista irlandés Richard Cantillon.⁴⁰ Finalmente, no habiendo leído a Say, Osborne y Gaebler no pu-

³⁸ Osborne y Gaebler, obra citada, p. XIX.

³⁹ Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, New York, Harper and Row, 1986, pp. 21 y 25.

⁴⁰ Richard Cantillon, *Ensayo sobre la Naturaleza del Comercio en General*, México, FCE, 1950 (1755), pp. 42-45.

dieron saber que el economista francés dice cosas distintas a las que ellos atribuyen a Drucker.⁴¹

A pesar de todo los dos autores insisten en que la definición de Say se aplica indistintamente a los sectores privado, público y voluntario. Incluso, empresario es un inspector o un director de escuela porque usan recursos en formas nuevas para maximizar la productividad y la efectividad; lo mismo que los manejadores de aeropuertos, los directores de instituciones de bienestar social, las secretarías de oficinas y los empleados del departamento de comercio. Todos ellos son empresarios públicos, de modo que *modelo empresarial* significa el uso habitual de recursos en nuevas formas para aumentar tanto su eficiencia, como su efectividad.⁴²

Otra noción central del modelo neogerencial, el cliente, es utilizado con tanta imprecisión como la idea de empresario. La premisa planteada por la OCDE en 1987, fue que con el afán de mejorar los servicios prestados por la administración pública de los países miembros de la misma, todos ellos se propusieron mejorarla a través de una reforma radical: "este cambio puede resumirse en el abandono del concepto de relación administrador-administrado, abrazando en su lugar la noción de la administración como servicio y del público como su cliente".⁴³ El cuerpo intelectual que formuló la categoría, el Comité de Cooperación Técnica, estaba consciente del impacto de la nueva terminología en el campo de la administración pública e intentó ilustrarla: la noción de cliente designa un amplio conglomerado de sujetos tales como los ciudadanos, las empresas, los grupos y todos aquellos con quienes la administración tiene contacto.⁴⁴

⁴¹ Jean-Baptiste Say, *Traité d'Economie Politique*, Paris, Guillaumin, Libraire, 1841, Sixième édition. En esta versión no existe nada parecido a lo señalado por Osborne y Gaebler. Ver especialmente las páginas 138-148, donde trata al empresario.

⁴² Osborne y Gaebler, obra citada.

⁴³ Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, Paris, 1987, p. 10.

⁴⁴ *Idem*.

Sin detallar el alcance del cambio hacia la idea de la administración como un servicio al público concebido como cliente, de suyo muy discutible, salta a la vista que toda persona que tiene un contacto con la administración concebido como cliente entraña una generalización estéril por cuanto los usuarios de los servicios públicos, siempre muy diferenciados; así como de la condición de cada usuario ante cada acto de la administración pública. Tan generosa conceptualización incluiría a los presidiarios como inquilinos de cárceles públicas, los indigentes como beneficiarios de programas de asistencia, y los seres humanos aún habitantes del seno materno antes del alumbramiento por estar la madre atendida en sanatorios del gobierno. Quizá hasta los difuntos cabrían en la categoría de cliente por estar asilados en los cementerios municipales. ¿Quién en un país está desvinculado de la administración pública?

Tal visualización del cliente poco honor hace a la soberanía del consumidor formulada por von Mises, pero mucho ayuda a destacar su distancia con el concepto más trascendental de ciudadano.

LA UTOPIA NEOGERENCIAL

La *nueva* gerencia pública constituye una utopía; una utopía en el sentido que al término le da Herbert Marcuse. *Utopía es todo cambio en un sistema de vida que se pretende realizar dentro y conviviendo con el sistema establecido, contando sólo con la aprobación de conciencias iguales a las de sus creadores.*⁴⁵

En efecto, la nueva gerencia pública se ha propuesto realizar cambios dentro del sistema a través de los cuales no se *reemplace* a sus elementos esenciales, sino solamente se les *desplac*e. Así, la burocracia existente pervive para dar vida al modelo posburocrático, burocracia que coexiste sin discriminaciones con el gobierno empresarial. Las antiguas estructuras políticas, ad-

⁴⁵ Carlos Sánchez-Casas y Felipe Guerra, *Fourier, ¿Socialista Utópico?*, Madrid, Biblioteca "Promoción de Pueblo", 1973, p. 7.

ministrativas y jurídicas no desaparecen, sino que se reforman para dar acomodo a un orden neogerencial que tiene suficiente con sólo sus militantes estar convencidos de sus virtudes.

De manera similar a la hermandad de los sansimonianos y los prosélitos de Fourier, que formaron una *escuela*, la nueva utopía se congrega a través de la escuela austriaca y la escuela de Virginia, profesándose en su seno verdades cuyos creyentes no dudan de ellas como válidas para un mundo reformable dentro de sus propios límites.

Un buen ejemplo de lo señalado lo ofrece la reforma administrativa estadounidense, la cual reconoció que no todas las operaciones federales deberían estar expuestas a la competencia y el mercado. En efecto, se reconoció por principio que no se puede hacer competir a las agencias reguladoras ni a las organizaciones políticas, porque la competencia produce guerras internas que entorpecen la hechura racional de las *policies* y de los programas gubernamentales. Así como la competencia sólo brinda buenos resultados cuando se aplica a la prestación de servicios públicos, puesto que es la única fuerza que no deja a las agencias otra alternativa para superarse; así la cooperación de las unidades gubernamentales es fundamental para el desarrollo de la hechura de la *policy* gubernamental.⁴⁶

Evidentemente muchas de las actividades públicas pueden no ser sometidas a la competencia. Por lo tanto, también se deben exceptuar las operaciones de prestación de servicios que se realicen mejor en forma de monopolio, pues son organismos que operan como si fuesen empresas comerciales que se mueven en el mercado, pero con la diferencia de que no tienen competencia alguna.⁴⁷

En efecto, la reforma administrativa estadounidense no se propuso abolir al Estado administrativo, sino más bien, acomodar en su seno a la nueva gerencia pública con todos sus rasgos mercantiles y competitivos. Este es el sentido de utopía que tomamos de Marcuse.

⁴⁶ Al Gore, *Un Gobierno más Efectivo y Menos Costoso*, México, EDAMEX, 1994, p. 105.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 116.

BIBLIOGRAFÍA

- Aucoin, Peter, "Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos", Brugué, Quim y Joan Subirats, *Lecturas de Gestión Pública*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1996.
- Barnard, Chester, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1975 (1938).
- Barzelay, Michael, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, Los Angeles, University of California Press, 1992.
- _____, "How to Argue About The New Public Management", United Kingdom, *International Public Management Journal*, vol. 2, núm. 2, 2000, pp. 183-216.
- Beer, Stafford, *Cybernetics and Management*, London, The English University Press, 1970 (1959).
- Belorgey, Jean-Michelle, "Vous avez dit 'Gestion Publique'", Paris, *La Revue Administrative*, núm. 301, 1988, pp. 9-15.
- Bonnin, C. J. B., *Abrégé des Principes d'Administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur, 1829.
- Borins, Sanford, "The New Public Management is Here to Stay", Ottawa, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 121-132.
- Boulding, Kenneth, *The Organisational Revolution*, Chicago, Quadrangle Books, 1968 (1953).

Boyle, Richard, "Managing by Contract in the Public Sector", Dublin, *Administration*, vol. 40, núm. 4, 1992-1993, pp. 333-346.

Boyne, George, "The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 74, Winter, 1996, pp. 679-694.

Bruin, Gert, "Economic Theory of Bureaucracy and Public Good Allocation", Lane, Jan-Erik (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, 1987, pp. 32-62.

Buchanan, James and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962.

_____, Foreword, Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965, pp. 1-9.

_____, "Una Teoría Individualista del Proceso Político", Easton, David (comp.), *Enfoques sobre Teoría Política*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1969 (1967), pp. 49-66.

_____, *Los Límites de la Libertad: entre la Anarquía y Leviatán*, México, Premià Editora de Libros, 1981 (1974).

_____, "From Private Preferences to Public Philosophy: the Development of Public Choice", Buchanan, James y otros, *The Economics of Politics*, London, The Institute of Economics Affairs, 1978, pp. 1-20.

_____, "The Coase Theorem and the Theory of State", Buchanan, James and Tollison, Robert (eds.), *The Theory of Public Choice*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, pp. 159-173.

_____, "Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Normative Implications", Petit, Philip (Edit.), *Contemporary Political Theory*, New York, Macmillan Publishing Company, 1991, pp. 216-228.

_____, *Ensayos sobre Economía Política*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990 (1989).

Bunker, Douglas, "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", United States, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-80.

- Buttler, Eamon, *Hayek: His Contribution to the Political and Economic Thought of our Time*, London, Adam Smith Institute, 2002 (1983), <http://www.adamsmith.org.uk/hayek/home.htm>.
- Cannon, Walter, "Self-Regulation of the Body", Buckley, Walter (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1968, pp. 256-258.
- Cantillon, Richard, *Ensayo sobre la Naturaleza del Comercio en General*, México, FCE, 1950 (1755).
- 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, pp. 303-321.
- Cook, Brian, "Politics, Political Leadership and Public Management", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 3, 1998, pp. 225-230.
- Corona Ramón, Juan Francisco, *Una Introducción a la Teoría de la Decisión Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.
- Deutsch, Karl, "Toward a Cybernetic Model of Man and Society", Buckley, Walter (ed.), *Modern Systems Research for the Behavioral Scientist*, Chicago, Aldine Publishing Company, 1968, pp. 387-400.
- _____, *The Nerves of Government*, New York, The Free Press, 1969 (1963).
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Haper and Row, 1957.
- _____, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little, Brown and Co., 1967.
- Drucker, Peter, *The Practice of Management*, New York, Harper and Row Publishers, 1954.
- _____, *The New Society*, New York, Harper and Row, 1962 (1949).
- _____, *Managing for Results*, New York, Harper and Row Publishers, 1986 (1964).
- _____, *Innovation and Entrepreneurship*, New York, Harper and Row, 1986.

- _____, *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*, New York, Harper and Row, Publishers, 1969.
- _____, *Su Visión sobre: la Administración, la Organización Basada en la Información, la Economía y la Sociedad*, Santafé de Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1996 (1995).
- _____, *La Sociedad Post Capitalista*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1997 (1993).
- Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper, "Excellence in Public Administration: Four Trasferable Lessons from the Private Sector", United States, *Public Productivity & Management Review*, vol. 14, núm. 3, 1991, pp. 227-236.
- Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, New York, Prentice Hall, 1991.
- Duverger, Maurice, *Introduction à la Politique*, Paris, Gallimar, 1964.
- Engels, Federico, Artículo publicado en octubre de 1867, *Los Artículos de Engels*, Marx, Carlos, *El Capital*, México, FCE, 1968, tres tomos (1867, 1885 y 1894).
- Espinosa, Rolando, *Introducción, Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, pp. 11-16.
- Fayol, Henri, *Administration Industrielle et Générale*, Paris, Dunod, 1931 (1916).
- _____, *L'Incapacité Industrielle de l'Etat: les P.T.T.*, Paris, Dunod, Editeur, 1921.
- _____, *La Industrialisation de l'Etat*, Paris, Dunod, Editeur, 1921.
- Franco, Gabriel, *Estudio Preliminar*, Smith, Adam, *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*, México, FCE, 1994 (1776), pp. VII-XXXII.
- Friedman, Milton and Rose Friedman, *Free to Choose*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1979.
- Frye, Charles, "Carl Schmitt's Concept of the Political", United States, *The Journal of Politics*, vol. 28, núm. 4, 1966, pp. 818-830.
- Galbraith, John, *Capitalismo Americano*, Barcelona, Ariel, 1959.

- _____, *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1967.
- Gamble, Andrew, *Hayek: The Iron Cage of Liberty*, Boulder, Westview Press, 1996.
- Gelinier, Octave, *Funciones y Tareas de Dirección General*, Madrid, Ediciones TEA, 1966.
- _____, *El Secreto de las Estructuras Competitivas*, Madrid, Ediciones TEA, 1967 (1965).
- _____, *Préface*, Messenet, Michel, *La Nouvelle Gestion Publique: Pour un Etat sans Burocratie*, Paris, Editions Hommes et Techniques, 1975.
- George, Henry, *The Science of Political Economy*, New York, Doubleday & McLure Co., 1898.
- Gide, Charles et Charles Rist, *Histoire des Doctrines Économiques*, Paris, Libraire de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909).
- Giddens, Anthony, *La Tercera Vía*, México, Taurus, 1999 (1998).
- Gonnard, René, *Historia de las Doctrinas Económicas*, Madrid, Aguilar, Ediciones, 1961 (1921).
- Gore, Al, *Un Gobierno más Efectivo y menos Costoso*, México, EDAMEX, 1994.
- Gray, Andrew and Bill Jenkins, "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 73, Spring, 1995, p. 87.
- Guerrero, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982.
- Hackman, Richard and Ruth Wagerman, "Total Quality Management: Empirical, Conceptual and Practices Issues", United States, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, June, 1995, pp. 309-342.
- Hayek, Friedrich, "Economics and Knowledge", Reprinted from *Economica IV* (new ser, 1937), <http://www.virtualschool.edu/mon/Economics/HayekEconomicsandKnowledge.html>, pp. 33-54.

- _____, *The Road to Serfdom*, Chicago, University of Chicago Press, 1944.
- _____, "The Use of Knowledge in Society", Reprinted from *American Economics Butteview*, XXXV, núm. IV, september, 1945, <http://www.virtualschool.edu/mon/Economics/HayekUseofKnowledge.html>.
- _____, "Libertad y Sistema Económico", http://www.cumed.net/coursecon/textos/hayek_libertad.html. 2002.
- _____, *Democracia, Justicia y Socialismo*, México, Editorial Diana, 1979 (1978).
- _____, "Competition as a Discovery Procedure", Petit, Philip, *Contemporary Political Theory*, New York, MacMillan Publishing Company, 1991 (1978), pp. 229-238.
- Hood, Christopher, *Los Alcances de la Administración Pública*, México, Limusa, 1979 (1976).
- _____, and Michael Jackson, *Administrative Argument*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1991.
- _____, "A Public Management for all Seasons?", United Kingdom, *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, 1991, pp. 3-19.
- _____, "British Administrative Trends and the Public Choice Revolution", Lane, Jan-Erik (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, 1987, pp. 145-170.
- Kaul, Mohan, "The New Public Administration: Management Innovations in Government", London, *Public Administration and Development*, vol. 17, núm. 1, 1997, pp. 13-26.
- Khademian, Anne, "What do we Want a Public Management to Be? Comparing Reforms", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, 1998, núm. 3, pp. 269-273.
- Kelly, Rita Mac, "An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracy and the New Public Management", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 8, 1998, pp. 201-208.
- Kelsen, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, México, Colofón, sin año (1933).
- Keynes, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, México, FCE, 1943 (1936).

- _____, *Introducción*, Malthus, Thomas, *Principios de Economía Política*, México, FCE, 1946 (1820).
- Kotter, John, *The General Managers*, New York, The Free Press, 1982.
- Kuhn, Thomas, *La Estructura de las Revoluciones Científicas*, México, FCE, 1971 (1962).
- Lane, Jan-Erik (ed.), *Bureaucracy and Public Choice*, London, Sage Publications, 1987.
- _____, "Will Public Management drive out Public Administration", Japan, *The Asian Journal of Public Administration*, vol. 16, núm. 2, 1994, pp. 139-151.
- Lange, Oscar, *La Economía en las Sociedades Modernas*, México, Grijalbo, 1976.
- _____, *Introducción a la Economía Cibernética*, México, Siglo XXI Editores, 1969 (1965).
- Laski, Harold, *El Liberalismo Europeo*, México, FCE, 1979 (1936).
- Laufenburger, Henry, *Intervención del Estado en la Vida Económica*, México, FCE, 1945 (1939).
- Laufer, Romain et Alain Burlaud, *Management Public: Gestion et Legitimité*, Paris, Deloz, 1980.
- _____, *Dirección Pública: Gestión y Legitimidad*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988 (1980).
- Löffler, Elke, "The Value Public Management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered", Siena, Italia, *IMP Workshop*, 1999, <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena>.
- Lynn, Laurence, "The New Public Management as an International Phenomenon: a Skeptical View", *International Public Management Journal*, vol. I, núm. 1, 1997.
- _____, *Public Management: Art, Science and Profession*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishing, 1996.
- Majone, Giandomenico and Aaron Wildawsky, "Implementation as Evolution", Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984 (1973), pp. 175-177.

- Mannheim, Karl, *Ideología y Utopía*, México, FCE, 1941 (1936).
- Marshall, Alfred, *Principios de Economía*, Barcelona, El Consultor Gráfico, 1931, (1920, 8ª edición), dos tomos.
- _____, *Elements of Industry*, London, MacMillan and Co, Limited, 1928, dos volúmenes en un tomo.
- Marx, Carlos, *Crítica de la Economía Política*, México, Editora Nacional, 1973 (1859).
- _____, *El Capital*, México, FCE, 1968, tres tomos, (1867, 1885 y 1894).
- Meek, Ronald, *La Fisiocracia*, Barcelona, Ariel, 1975 (1962).
- Messenet, Michel, *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*, Paris, Editions Hommes et Techniques, 1975.
- Metcalf, Les, "New Challenges in Europe Public Management Designing Interorganisational Networks", Siena, Italia, *IMP Workshop*, 1999, <http://www.willamette.org/ipmn/research/papers/siena>.
- Meter, Donald van y Carl van Horn, "El Proceso de Implementación de Políticas: un Marco Conceptual", Aguilar, Luis F, (ed.), *La Implementación de las Políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 96-146.
- Maynaud, Jean, *La Elaboración de la Política Económica*, Madrid, Editorial Tecnós, 1961.
- Mintzberg, Henry, *La Naturaleza del Trabajo Directivo*, Madrid, Ariel, 1983.
- _____, "Managing Government, Governing Management", United States, *Harvard Business Review*, May-june, 1996, pp. 75-83.
- Mises, Ludwig von, *El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico*, México, Editorial Hermes, 1961 (1922).
- _____, "Intervencionismo", *Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1926), pp. 71-104.
- _____, *Liberalismo*, Madrid, Planeta Agostini, 1994 (1927).

- Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública con Relación a España*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1954 (1842).
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971 (1965).
- Organisation for Economic Cooperation and Development, *The Administration as Service the Public as Client*, Paris, 1987.
- _____, *Fostering Entrepreneurship*, Paris, 1998.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *La Transformación de la Gestión Pública: las Reformas en los Países de la OCDE*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas, 1997 (1995).
- Ormon, Derry and Elke Löffler, "New Public Management: what to Take and what to Leave", Madrid, Spain, *III International Conference of CLAD on State and Public Administration Reform*, October 14-17, 1998.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
- Ostrom, Vincent, *Editorial Comment: "Development in the 'No-name' Fields of Public Administration"*, United States, *Public Administration Review*, vol. 24, núm. 1, 1964, pp. 62-63.
- _____, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", United States, *Public Administration Review*, vol. 31, 1971, pp. 203-216.
- _____, *The Intellectual Crisis in American Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.
- Pareto, Vilfredo, *Manuel d'Economie Politique*, Paris, Marcel Giard, 1927, Deuxième édition.
- Perlman, Morris, *Un Comentario Británico: Política de Partido y Burocracia en la Política Económica*, Tullock, Gordon, *Los Motivos del Voto*, Madrid, Espasa-Calpe, 1979 (1976).
- Peters, Thomas and Robert Waterman, *In Search of Excellence*, New York, Warner Books, 1982.

- _____, *Intervencionism*, New York, The Foundation for Economic Education, 1988 (1940).
- _____, "El Significado del Laissez Faire", México, *El Foro*, tomo 6, núm. 2, 1949, pp. 81-92.
- _____, *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.
- _____, "Planeación para la Libertad", *Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983 (1945), pp. 55-67.
- _____, *The Human Action*, Foundation for Economic Education, 1996 (1949), <http://www.mises.org/humanaction.asp>.
- _____, *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. 17-42.
- Montchrétien, Antoyne de, *Traicté de l'Oeconomie Politique*, Paris, Libraire des Sciences Politiques et Sociales, sin año (1615).
- Mueller, Dennis, *Public Choice*, New York, Cambridge University Press, 1982 (1979).
- Musgrave, Richard, *The Theory of Public Finance*, Nueva York: McGraw-Hill, Inc., 1959.
- _____, "Public Choice: a Survey", Buchanan, James and Robert Tollison (eds.), *The Theory of Public Choice-II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1984, pp. 23-67.
- Nagel, Stuart, "Serial Editor's Introduction", Rae, Douglas and Theodore Eismeyer (eds.), *Public Choice and Public Policy*, Beverly Hills, Sage Publications, 1979, pp. 7-13.
- Neill, Thomas, *The Rise and Decline of Liberalism*, Milwaukee, The Bruce Publishing Company, 1953.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- _____, "Competition among Government Bureaus", Buchanan, James y otros, *The Economics of Politics*, London, The Institute of Economics Affairs, 1978, pp. 161-170.

- Peters, Guy and Jon Pierre, "Citizens versus the New Public Managers: the Problem of Mutual Empowerment", United States, *Administration & Society*, vol. 32, núm. 1, 2000, pp. 9-28.
- Prélot, Marcel, *La Science Politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1984, 3^a ed.
- Rein, Martin and Francine Rabinovitz, "Implementation: a Theoretical Perspective", Martin Rein, *From Policy to Practice*, M.S., Sharpe, Inc., 1983, pp. 113-137.
- Ricardo, David, *Principios de Economía y Tributación*, Buenos Aires, Editorial Claridad, 1937 (1817).
- Robinson, Joan, *El Fracaso de la Economía Liberal*, México, Siglo XXI Editores, 1978 (1966).
- Rothbard, Murray, *Ludwig von Mises: su Esencia. Ludwig von Mises: Infatigable Luchador contra la Economía Ficticia*, México, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1983, pp. 19-52.
- Rosebloom, David, "Have an Administrative Rx? Don't Forget the Politics!", United States, *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 6, 1993, pp. 503-507.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Discurso sobre la Economía Política*, Madrid, Tecnós, 1985 (1755).
- Saint-Simon, Henri, *El Sistema Industrial*, Madrid, Ediciones de la Revista del Trabajo, 1975 (1821).
- _____, "La Industria", Ionescu, Ghita, *El Pensamiento Político de Saint-Simon*, México, FCE, 1983 (1817), pp. 109-119.
- _____, "Del Estado Actual de la Civilización", Ionescu, Ghita, *El Pensamiento Político de Saint-Simon*, México, FCE, 1983 (1817), pp. 135-137.
- Salkov-Iversen, Dorte, Krause Hansen, Hans and Sven Bislev, "Governmentality, Globalization and Local Practice: Transformation of the Hegemonic Discourse", Copenhagen, Business School, october, 1999.

- Sánchez Gil, Mariano, *Naturaleza y Evolución de la Función Empresarial*, Madrid, Aguilar, 1969.
- Sánchez-Casas, Carlos y Felipe Guerra, *Fourier, ¿Socialista Utópico?*, Madrid, Biblioteca "Promoción de Pueblo", 1973.
- Savoie, Donald, "What is Wrong with the New Public Management", Canadá, *Canadian Public Administration Review*, vol. 38, núm. 1, 1995, pp. 112-121.
- Say, Jean-Baptiste, *Traité d'Economie Politique*, Paris, Guillaumin, Libraire, 1841, Sixième edition.
- Sayles, Leonard, *Managerial Behavior*, New York, McGraw-Hill, 1964.
- Self, Peter, *Government by the Market?*, London, The MacMillan Press, 1993.
- Servan-Schreiber, Jean-Jacques, *Le Defi Americain*, Paris, Editions Denoël, 1967.
- Schmoeller, Gustav, *Politique Sociale et Economie Politique*, Paris, V. Giard & E. Briere, Libraires-éditeurs, 1902.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Tarchbooks, 1950 (1942).
- Silberner, Edmund, *La Guerra en el Pensamiento Económico*, Madrid, Aguilar, 1954 (1949, 1946).
- Simon, Herbert, "Why Public Administration?", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm. 1, 1998, p. II.
- Schmitt, Karl, *El Concepto de lo Político*, México, Folios Ediciones, 1965 (1932).
- Schumacher, E. F., *Small is Beautiful*, New York, Perennial Library, 1973.
- Smith, Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, Chicago, *Encyclopaedia Britannica, Inc.*, 1952 (1776).
- Spicer, Michael, "A Contractarian Approach to Public Administration", United States, *Administration & Society*, vol. 22, núm. 3, 1993, pp. 303-316.
- _____, "On Friedrich Hayek and Public Administration: an Argument for Discretion Whithin Rules", United States, *Administration & Society*, vol. 25, núm. 1, 1993, pp. 46-59.
- Sombart, Werner, *El Apogeo del Capitalismo*, México, FCE, 1946 (1902).

- Svra, James, "The Politics-Administration Dichotomy Model as Aberration", United States, *Public Administration Review*, vol. 58, núm 1, 1998, pp. 51-58.
- Taylor, Thomas, *Introducción a la Escuela Austriaca de Economía*, Varios, *Escuela Austriaca de Economía: Historia, Metodología y Actualidad*, Monterrey, Centro de Estudios de Economía y Educación, 1989, pp. 42-122.
- Taylor, Frederick, *Shop Management*, New York, Harper & Row, 1919 (1903).
- _____, *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper and Brothers Publishers, 1911.
- Terry, Larry, "From Greek Mythology to the Real World of New Public Management and Democratic Governance", United States, *Public Administration Review*, vol. 59, núm. 3, 1999, pp. 272-277.
- Tollison, Robert, "Public Choice: 1972-82", James and Tollison, Robert (eds.), *The Theory of Public Choice-II*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1987 (1984), pp. 3-8.
- Tullock, Gordon, *The Politics of Bureaucracy*, Washington, Public Affairs Press, 1965.
- _____, *Necesidades Privadas y Medios Públicos*, Madrid, Aguilar, 1970 (1974).
- Urwick, L. y E. F. L. Brech, *La Historia del Management*, Barcelona, Orbis, 1970 (1944).
- Veblen, Thorstein, *Teoría de la Empresa de Negocios*, Buenos Aires, Editorial Universitaria, 1965 (1904).
- Weber, Max, "La Política como Vocación", México, *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año V, núms. 16 y 17, 1959, pp. 243-274 y 453-475.
- White, Lousie, "Public Management in a Pluralistic Arena", United States, *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, 1989, pp. 522-532.
- Wiener, Norbert, *Cibernética*, Madrid, Guadiana Publicaciones, 1960 (1948).
- _____, *Cibernética y Sociedad*, México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1981.

ÍNDICE

Prólogo.....	9
--------------	---

PARTE I EL ESCENARIO

CAPÍTULO 1

POLÍTICA Y ECONOMÍA	17
La teoría <i>pura</i> en las ciencias sociales	19
Antropocracia y fisiocracia	24

CAPÍTULO 2

GERENCIA PRIVADA: DE LA ESFERA DE LA PRODUCCIÓN A LA ESFERA DEL COMERCIO	33
Traslación del manejo hacia la esfera del cambio	33
El ideario intelectual del manejo privado	48

PARTE II EL MERCADO

CAPÍTULO 3

LA <i>NUOVA</i> GERENCIA PÚBLICA: RASGOS ESENCIALES	53
Una imagen básica	54
Conceptos fundacionales	58

Aparato de sistematización de la reforma neogerencial del Estado	66
CAPÍTULO 4	
NEOLIBERALISMO	71
Economía clásica y economía neoclásica	71
Soberanía del consumidor	89
La <i>nueva</i> derecha.....	98
CAPÍTULO 5	
EL RÉGIMEN MERCANTIL	101
La ley del mercado	101
Espontaneidad	103
Automatismo	107
Catalaxia	112
La competencia mercantil como guía.....	117
CAPÍTULO 6	
OPCIÓN PÚBLICA: GOBIERNO POR MERCADO	141
La opción pública	141
Economía y política	151
El gobierno	158
La opción pública como estudio del gobierno	169

PARTE III GERENCIA CATALÁCTICA

CAPÍTULO 7	
PRINCIPIOS DE LA GERENCIA CATALÁCTICA	175
Del sistema de coordinación del mecanismo de precios, al papel coordinador del empresario	178
Elementos de la gerencia cataláctica	192
CAPÍTULO 8	
EMPRESARIALIDAD Y GERENCIA	209
Empresario y empresarialidad	209

La empresa privada	217
Preeminencia del proceso mercantil: la nueva gerencia pública	225
Modelos catalácticos de gerencia pública	229
CAPÍTULO 9	
LOS LÍMITES DE LA <i>NUEVA</i> GERENCIA PÚBLICA	243
<i>Destino manifiesto</i> del nuevo manejo público	243
¿El modelo neogerencial es un paradigma dominante?	245
La utopía neogerencial	261
BIBLIOGRAFÍA	263

El lector tiene ante sus ojos un libro sobre gerencia pública (*public management*), un tema que ha sido tradicionalmente una parte del ámbito conceptual de la administración pública, que la ha enriquecido y colaborado a extender el dominio de su argumentación científica.

Sin embargo, recientemente la gerencia pública ha provocado un singular debate de alcances universales e incluso un movimiento de independencia académica. Arropada en la cultura administrativa anglosajona de Estados Unidos de América y el Reino Unido, así como del Canadá, Australia y Nueva Zelanda, hoy en día la gerencia pública ha desarrollado un rostro conceptual peculiar: desde la década de 1990 ha tendido a diferenciarse como una *nueva* gerencia pública, que toma distancia radical de la idea del *management* como un elemento definitorio de la administración pública. De modo que la nueva gerencia pública, siendo concebida como diversa y hasta opuesta de la administración pública, hoy en día se presenta como su reemplazo.

La fuente originaria de la nueva gerencia pública emana del pensamiento económico de la escuela austriaca y de la opción pública (*public choice*) estadounidense. Es un producto de la segunda generación del neoliberalismo, cuya cuna son los procesos comerciales y los mercados financieros; de modo que su presencia en la administración pública no obedece a planteamientos analógicos ni adaptaciones tecnológicas, sino a llanos trasplantes de fenómenos mercantiles de intercambio conocidos en la economía neoclásica como *catalaxia*.

A lo largo de este libro, el lector podrá apreciar el modo cómo la nueva gerencia pública, nacida en una época en la cual la economía planetaria enfatiza el tránsito del liderazgo del proceso económico, desde la producción hacia el comercio, constituye uno de sus emblemas.

