

Capítulo 13

**UNA VISIÓN ADMINISTRATIVA TRANSDISCIPLINARIA
DE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL 501**

EL ANTI-ESTATISMO 501

El Estado administrativo. Una perspectiva anti-estatal

OPCIÓN PÚBLICA 513

El "hombre hacedor de decisiones". Una imagen espectral
de la administración pública

NUEVO MANEJO PÚBLICO 520

EL NEOLIBERALISMO ADMINISTRATIVO

COMO TRANSDISCIPLINA 529

Capítulo 13

UNA VISIÓN ADMINISTRATIVA TRANSDISCIPLINARIA DE LA ECONOMÍA NEOLIBERAL

De manera diversa de la ciencias de **policy**, que reconocen y otorgan valor al estudio de la administración pública, la economía neoclásica ha impulsado fuerzas negativas sobre esa administración. Ha comenzado por desplazar al Estado como eje central de sus ocupaciones científicas, luego siguió hiperpeyoratizando a la burocracia y finalmente se ha dedicado a sustituir lo público de la administración por el espíritu privado de los empresarios. Sus profesantes son antiestatalistas, rechazan a la burocracia y anteponen lo privado a lo público, a través de un proyecto transdisciplinario por el cual la economía neoliberal pretende tomar el lugar de la ciencia de la administración pública como estudio de la administración pública misma.

EL ANTI-ESTATISMO

Antes de examinar el esquema antiestatista que procede de la economía neoliberal, estudiaremos el concepto de Estado que ha sido puesto en tela de juicio por esa escuela de la economía. En especial trataremos con la categoría *Estado administrativo*, que personifica la agrupación de algunas cualidades esenciales de esa forma de dominación. Esas cualidades son de suyo relevantes, pero no son las únicas que tienen importancia para su conceptuación, porque la idea de *Estado de derecho* también refleja atributos de enorme valor. Lo administrativo del Estado, que tan decisivamente obra en su definición, es una suma de atributos que entrañan parte de su carácter esencial en una época específica de la historia de la humanidad, pero no siempre, ni antes ni después.

Esos rasgos pueden ser incluso exagerados o soslayados, sobre todo cuando se trata de criticar al Estado por cuanto a

sus excesos o defectos. Nociones tales como *estatismo* o *intervencionismo* tienen aquí su origen, pues ellas refrendan una exacerbación de la identidad Estado-administración cuyo mejor ejemplar es la noción de *burocratismo*. Pero ni el Estado es pura administración, ni la administración es suficiente para llenar del todo esa compleja idea que entraña al Estado.

El Estado Administrativo

No debemos olvidar que el Estado tiene un carácter histórico individual, dentro de una configuración múltiple de formas de dominación singulares también históricamente determinadas. Pero el Estado no es el producto final de la evolución de una serie de organizaciones políticas, sino una opción entre otras ya desaparecidas, tales como el Imperio Universal, la Ciudad-Estado y la Poliarquía medieval.¹ Su actual y vigente denominación como *Estado* es el fruto de una evolución hacia el presente, cuyo punto de origen es la voz *República*. En efecto, ese vocablo significaba entre los romanos lo concerniente a la *Civitas*, la Ciudad; es la *Res Publica* -la cosa pública-. Expresiones revolucionarias en Francia hacia los finales del siglo XVIII, tales como el juramento cívico y el espíritu cívico, significaban los asuntos propios de las materias políticas inherentes a la ciudadanía.

Posteriormente la *Res Publica* fue acompañada por un nuevo término: *Status*, de modo que la voz *estado de la cosa Pública* fue usada primigeniamente por Ulpiano para referir el espacio propio de las reglas de la convivencia comunitaria. Desde entonces se usó corrientemente el término *estado de la República* para significar lo inherente a las cosas públicas, hasta que con

¹. Hintze, Otto. **Historia de las Formas Políticas**. Madrid, Revista de Occidente. 1968. pp. 37-77.

el correr de los tiempos las voces Estado y República se separaron en calidad de sinónimos.²

Literalmente la palabra "estado" significa posición o quietud, un *estar* de las cosas que brinda la idea de estabilidad. Pero también significa el *ser* de esas mismas cosas, su *fluir*. Entraña, pues, la noción de permanencia gracias a la transformación, de modo que cuando ordinariamente hablamos del Estado, referimos más o menos explícitamente el modo de *ser* o *estar* constituida políticamente una sociedad.³

Fue Maquiavelo quien diferenció ambas palabras desde principios del siglo XVI, y divulgó el término Estado, pasando la voz República a denotar un tipo de Estado y después una mera forma de gobierno. Desde entonces, del mismo modo como en la administración pública ha preponderado lo administrativo, el "estado de la cosa pública" se ha ceñido a lo estatal.

Paralelamente ha venido ocurriendo una asincronía entre la *administratibilidad* de las grandes organizaciones y la reducción del Estado a su noción de estar, que se fue afirmando a partir de la *Revolución Administrativa*. Esto ha simplificado el entorno del desarrollo científico de la administración pública, facilitando la emergencia de nociones tales como "desestatización", que ha venido a consagrar la "despublificación" del Estado a favor de nuevos poderes estamentales, y asegurar la privatización de bienes públicos, la sustracción de conquistas sociales y la desprotección de los trabajadores.

². Prélot, Marcel. **La Ciencia Política**. Buenos Aires, EUDEBA. 1965. pp. 6-7.

³. Posada, Adolfo. **Tratado de Derecho Político**. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez. 1935. Vol. I, p. 6. El énfasis en nuestro.

Siendo la administración un componente tan relevante del Estado, ella no puede ser ignorada en su trascendental papel. Esto ha hecho que se justifique el que Waldo usara el pleonasmo de "Estado administrativo",⁴ pues como afirmó más recientemente, "los estados son administrativos o no son estados".⁵

Una Perspectiva Anti-Estatal

El proceso reseñado fue confluendo en la mera identidad entre lo estatal y lo administrativo, aminorándose gradualmente lo público para ambos. Pero tal situación no ayudó al estudio de ambas categorías, y sí por el contrario, a su extrema simplificación conceptual. Esto es observable de manera ejemplar y típica desde los años de 1920 en las ideas del pensador neoliberal Ludwig von Mises, conspicuo integrante de la Escuela de Viena y uno de los primeros economistas en explorar a la administración pública desde el ángulo de su campo de cultivo disciplinario. Su pensamiento, que comenzó como una suave brisa que no inquietó a los publiadministrativistas estadounidenses, hacia los años de 1940 era un viento ya fuerte, que hoy en día se convirtió en ese huracán neoliberal llamado nuevo manejo público. Existe pues una vinculación intelectual genética entre el origen de las teorías antiestatales en la Escuela de Viena y las concepciones antiadministrativas profesadas por ese nuevo manejo público, del que trataremos páginas adelante.

Von Mises escribió en 1944 su obra **El Gobierno Omnipotente**, con el objeto de realizar una anatomía del tipo de régimen

⁴. Waldo, Dwight. **Teoría Política de la Administración Pública**. Madrid, Editorial Tecnós. 1961 (en inglés la obra se titula: **The Administrative State**, 1948).

⁵. Waldo, Dwight. "A Theory of Public Administration Means in Our Time a Theory of Politics Also". Lynn, Noamy and Aaron Wildawsky (eds). **Public Administration: The State of Discipline**. New Jersey, Chatham House Publishers. 1990. p. 79.

autocrático y omnipotero. De hecho, como reza el subtítulo, *El Ascenso del Estado Total y la Guerra Total*, la obra se encaminó a examinar la ausencia de las libertades bajo un gobierno políticamente asfixiante: el nacional-socialismo.⁶ Antes había dedicado su tiempo a estudiar al socialismo soviético y a exagerar sus apreciaciones sobre los defectos de ese régimen. Con tal propósito, en 1922 publicó un libro titulado **El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico**.⁷

Radicando en los Estados Unidos, el antiguo profesor vienes intodujo el concepto de manejo a la economía neoclásica, y fue quien desarrolló su doble caracterización en los negocios privados y en el gobierno. Von Mises proveyó un caudal de categorías centrales del neoliberalismo que dan comienzo con la noción de *estatismo*, y afinó y divulgó la categoría de *intervencionismo*. También es uno de los pioneros en demonizar a la *burocratización* como el ánima perversa de los regímenes autoritarios; él inspiró asimismo los sentimientos primigenios más hondos sobre las inefectividades "naturales" de la administración pública.

Esas ideas fueron fraguadas dentro de esos estudios sobre el socialismo y el nacional-socialismo, los cuales, asimilados en la misma órbita totalitaria sin diferenciación alguna, promovieron un enfoque antiadministrativo que von Mises hizo extensivo al Estado de bienestar personificado por el *Nuevo Trato roosveltiano*, al que combate en una de sus obras principales.⁸

⁶. Mises, Ludwig von. **Omnipotent Government: the Rise of the Total State and Total War**. New Haven, Yale University Press. 1944.

⁷. Mises, Ludwig von. **El Socialismo: Análisis Económico y Sociológico**. México, Editorial Hermes. 1961 (1922).

⁸. Mises, Ludwig von. **Bureaucracy**. New Haven, Yale University Press. 1962 (1944).

Paradójicamente, el estatismo y el antiestatismo tienen la misma cuna: el antitotalitarismo dogmatizado de von Mises. Pero los laboratorios primigenios de análisis del Estado como el socialismo soviético y el nacional-socialismo alemán, no constituyen de ningún modo tipos clásicos de estatalidad donde lo administrativo y lo público convivan en equilibrio, sino en su exacerbación administrativa extrema con una pérdida completa de genuina *publicidad*. También el Estado de bienestar produjo y reprodujo una gran densidad administrativa, que propició un repliegue de lo público bajo un esquema tutelar amplificado. Esto último, empero, no justifica que von Mises lo haya clasificado junto con los dos precedentes como enemigo de la libertad.

Según lo observa ese pensador neoliberal, el Estado de bienestar roosveltiano, igual que el socialismo y el nazismo, está caracterizado por un excedente de burocracia que proviene de la desnaturalización de la economía de mercado. De este grave mal cree que estaba enfermo el socialismo inglés en la década de 1940 y obviamente el fascismo italiano.⁹ Ludwig von Mises alega que es un eufemismo dar el nombre de gobierno al régimen en el cual los gobernantes sean libres de practicar su parecer, pues "el supuesto *Estado de bienestar* no es otra cosa que el despotismo de los gobernantes".¹⁰

Este tipo de posturas fueron refractarias de las tendencias de la *Revolución Administrativa*. En efecto, la premisa del libro de von Mises sobre la burocracia fue un artículo de los publiadministrativistas Marshall Dimock y Howard Hyde, donde se destacó la tendencia universal hacia las organizaciones en gran

⁹. Von Mises, **Omnipotent Government**, p. 11.

¹⁰. Von Mises, **Bureaucracy**, p. 42. Las cursivas son del original.

escala y el incremento de su densidad administrativa.¹¹ Pero para von Mises la burocratización procede de otra fuente, consiste en la perversión de las relaciones mercantiles y constituye un puente que fatalmente conduce al totalitarismo en cualquiera de sus modalidades.

Una de esas formas es el *estatismo*, término proveniente del francés *etatism*. Se trata del producto intelectual cuyos culpables confesos son los padres de la sociología: Henri de Saint-Simon, Charles Fourier y Auguste Comte. Ese mal fue exportado de Francia hacia Alemania donde lo difundieron Jorge Guillermo Federico Hegel y Lorenz von Stein, así como al Reino Unido, donde lo promovió Thomas Carlyle. Según von Mises, "el estatismo asigna al Estado la tarea de guiar a los ciudadanos y tomarlos bajo su tutela. Su objeto es restringir la libertad de acción de los individuos. Busca moldear su destino y arropar toda su iniciativa en el gobierno" (...) "El estatismo es una enfermedad de los gobernantes, los militares y los servidores públicos".¹²

Qué bueno para von Mises no haber conocido la obra de los pensadores administrativos italianos, tales como Ferraris, Orlando o Wautrain-Cavagnari, que impulsaron la categoría de acción social positiva y directa del Estado, o la idea de su acción injerencista, porque se hubiera horrorizado.

El estatismo es un mal de la sociedad cuya virulenta acción se realiza a través de dos ponzoñosas modalidades: el socialismo y el intervencionismo, cuya meta común es enclaustrar al individuo en el Estado y hacerlo víctima de su compulsión. Dentro de la modalidad del intervencionismo, el estatismo constituye una especie que se encamina a corregir deficiencias

¹¹. **Ibid**, pp. 11-12.

¹². Von Mises, **Omnipotent Government**, pp. 44 y 58-59.

del mercado que resultan buenas a corto plazo, pero lesivas después, porque desconoce que hay fuerzas operando en el mercado que tienden a restaurarlo. Esa fórmula de injerencia corresponde a una mixtura o solución intermedia entre el socialismo y el capitalismo.¹³

Sobre esta base, von Mises distingue los polos administrativos del gobierno y los negocios: "el manejo burocrático es un 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". En contraste, "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".¹⁴ Por consiguiente, en la administración pública no hay relación entre ingresos y gastos, porque los servicios públicos no implican sino gastos, y el ingreso insignificante que proviene de fuentes financieras especiales es relativamente circunstancial. En este sentido, los ingresos provenientes de las tarifas aduanales y los impuestos no son producidos por la organización administrativa, pues la fuente de donde emana es la ley, no las actividades de los funcionarios públicos. 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 al volumen imponible correspondiente. Obviamente en la administración pública no existe precio de mercado para sus logros, lo que hace indispensable que los funcionarios públicos actúen de acuerdo con principios totalmente distintos de los que se aplican con motivos lucrativos.

¹³. **Ibid**, p. 59.

¹⁴. Von Mises, **Bureaucracy**, pp. 45-46.

Con tales fundamentos, el economista neoclásico anuncia que "ahora estamos en posibilidad de dar una definición del manejo burocrático: manejo burocrático es el método aplicado a la dirección de los asuntos administrativos, cuyo resultado no supone valor monetario alguno en el mercado".¹⁵ Pero aclara que no afirmó que un manejo acertado de los asuntos públicos no tenga valor, sino que no tiene precio en el mercado, que su valor no puede liquidarse en una transacción de mercado y, consecuentemente, no puede expresarse en términos monetarios. Como la burocracia es una antípoda del manejo rentable, es un peligro que debe evitarse y prevenir que invada al sector privado, porque el manejo burocrático es una gestión de asuntos que no se puede valorar por un cálculo económico.¹⁶

El estatismo tiene una hermana consanguínea que se llama burocratización, y el padecimiento que provoca no es menos lesivo. Esto fue observado por von Mises durante el *Nuevo Trato* cuya secuela nociva no era la burocracia, sino esa burocratización. Así como el estatismo bloquea e interfiere a la economía mercantil, el burocratismo adormece y enajena a la sociedad, pues para von Mises lo que caracteriza a la era contemporánea es el crecimiento de la intromisión del gobierno en los negocios y en otros muchos otros aspectos de la vida del ciudadano.¹⁷

Este ideario antiadministrativo fue sustentado entre los años de 1929 y 1940, cuando ya comenzaba a significar un foco de gran atracción. Empero, como entonces estaba arrancando el momento cimero de la *Revolución Administrativa*, tuvo muy poco atractivo. Incluso las ideas de Ludwig von Mises fueron

¹⁵. **Ibid**, p. 47.

¹⁶. **Ibid**, p. 48.

¹⁷. **Ibid**, p. 44.

recibidas en una atmósfera silente por los administradores públicos. Para John Pffifner y Robert Presthus mereció sólo una escueta referencia.¹⁸ John Millet,¹⁹ y Gerald Caiden tampoco le brindaron mucha atención.²⁰

Pero una pensadora administrativa sí observó con nitidez en von Mises -y Friedrich von Hayek- el alcance de sus ideas y el papel residual que en ellas tenía la administración pública. Tocó a Emmette Redford en 1969, haber realizado la exploración más temprana del ideario neoliberal contra la administración pública. Redford explicó que existe la idea de que "una **policy** puede ser autoejecutada o ejecutada a través de una administración automática. Este es un elemento en el pensamiento neoliberal de los economistas de nuestro tiempo. Ellos creen que el Estado puede adoptar **policies** que requieren poca o ninguna administración, o que pueden aplicarse a través de una administración programada para operar de acuerdo con reglas establecidas".²¹

Redford creía que los neoliberales pensaban que una administración pública tal somete a los servidores gubernamentales a la ejecución de la ley, reduce las amenazas de invasión a la privacidad, acelera el ajuste del individuo a la **policy**, facilita el control democrático sobre los funcionarios y simplifica a la administración aumentando su eficiencia. Una

¹⁸. Pffifner, John and Robert Presthus. **Public Administration**. New York, The Ronald Press. 1967 (1935). p. 57.

¹⁹. Millet, John. **Government and Public Administration**. New York, McGraw-Hill Books Company. 1959. p. 9.

²⁰. Caiden, Gerald. **The Dynamics of Public Administration**. Hinsdale, Dryden Press. 1971. p. 40.

²¹. Redford, Emmette. **Democracy in the Administrative State**. New York, Oxford University Press. 1969. pp. 185-186. El énfasis es nuestro.

administración así minimizada preserva la economía y mantiene la libertad de opción de los individuos, pues se ha optado por "un monto mínimo de administración, y una retención máxima de opción y ajuste individual".²²

Otro pensador administrativo, viendo más allá, percibió los peligros de este modo de pensar sobre la administración pública. Dwight Waldo criticó con severidad y firmeza al exprofesor vienes, señalando lo siguiente: "Ludwig von Mises representa una importante escuela ideológica entre los economistas. En su libro **Burocracia** (...) sostiene en forma enérgica -quizá excesiva- una tesis que ha encontrado mucho respaldo entre economistas y entre el pueblo en general (...) es ésta una tesis que el estudiioso de administración es fácil que en el mejor de los casos la considere como una verdad a medias, y en el peor, como un error peligroso. Pero se trata de un punto de vista que merece ser tomado en serio (...)"²³.

Resulta evidente que los pensadores administrativos estadounidenses poco hicieron con su tácito mutismo, en favor del discernimiento público sobre esas peligrosas ideas. Cuando pensamientos como los de von Mises son sobreseídos por los profesantes de una disciplina a la cual cuestiona de un modo tal, se está allanando una explícita concesión, pues "quien calla otorga". Cuando adjetivos tan degradantes sobre la administración pública son así vertidos sin respuesta de parte, el público deja de disponer de elementos de juicio sobre las propuestas y se facilita la emergencia de las falsas profecías y las verdades dogmáticas.

²². **Ibid**, p. 187.

²³. Waldo, Dwight (comp.). **Administración Pública**. México, Edit. Trillas. 1967 (1953). pp. 68-69.

Entonces el terreno queda abonado a la invasión de otras disciplinas, incluso antinómicas, que gradualmente ocupan el lugar dejado por las pasividades de sus cultivadores legítimos. Hacia la década de 1970, habiéndose declarado en la teoría de la administración pública estadounidense una "crisis de identidad", la *opción pública* fue ofrecida por Vincent Ostrom como solución al problema, y con base en su ideario, propuso nuevos fundamentos para la disciplina.²⁴ Estas bases serían plantadas con el trabajo conjunto de una nueva ciencia política y una nueva economía neoclásica.

Marx decía que la historia suele repetirse, una vez como tragedia, otra como comedia. Afortunadamente hoy en día no se observa una actitud pasiva como la que antaño asumieron los publiadministratistas ante von Mises, ahora frente a sus vástagos profesantes del nuevo manejo público. En contraste con el pasado, no se abona el terreno a la intrusión de la economía neoclásica que soslaya y "ningunea" el papel de la administración pública en los procesos vitales de la sociedad.

Las críticas a la administración pública no son nuevas, pero nunca tan injustificadas, publicitadas y orquestadas de un modo tan radical. Se trata de una prédica encabezada por el neoliberalismo con miras a extender la privatización de los bienes públicos y colonizar con el "espíritu" empresarial a los gobiernos populares. No es necesario extenderse excesivamente en este punto, pues los grandes públicos son testigos a través de los medios de comunicación, tal como lo hace saber Gerald Caiden.²⁵

²⁴. Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis in American Public Administration**. The University Alabama Press. 1973. p. 5.

²⁵. Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración Pública". Caracas, **Reforma y Democracia**. Núm. 1. 1994. pp. 28-48.

LA OPCIÓN PÚBLICA

Uno de los nutrientes intelectuales relevantes del neo-manejo público es la autollamada opción pública. Su origen es sumamente curioso en cuanto a su denominación, si bien el espíritu que le caracteriza refleja una tradición económica y decisionista añeja.

El "Hombre Hacedor de Decisiones"

En noviembre de 1963 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*. Sencillamente, la reunión nació del propósito de congregar a un grupo de economistas para que dialogaran con colegas de las ciencias sociales sobre una agenda de 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, así como de temas conexos. A pesar de tratarse de una reunión sobre la acción colectiva, la comunidad congregada no pudo establecer un consenso sobre su denominación, optándose por llamarla *Conferencia Sin-nombre*.

La figura más destacada fue James Buchanan, además de ser el más entusiasta.²⁶ El foco de inspiración de Buchanan había sido R. H. Coase, cuyas ideas acerca de la burocracia en las empresas privadas y su visión del papel de las restricciones empresariales en ellas, se pensaron aplicables al sector público.²⁷ La influencia de Coase se prolongó en el pensamiento

²⁶. Ostrom, Vincent. *Editorial Comment: "Development in the 'No-name' Fields of Public Administration"*. United States, **Public Administration Review**. Vol. 24, num. 1. 1964. pp. 62-63.

²⁷. White, Lousie. "Public Management in a Pluralistic Arena". United States, **Public Administration Review**. Vol. 49, num. 6.

de Buchanan, pues tiempo después volvió a tratarlo en un artículo.²⁸ La intención central de la conferencia fue explorar la aplicación del razonamiento económico a la hechura de decisiones en lo colectivo, lo político o lo social,²⁹ pues esto permitiría un nuevo abordaje de problemas del manejo público y de las relaciones intergubernamentales. Igualmente sería promisorio para contribuir a una mejor comprensión de las empresas públicas y las oportunidades para el "empresariamiento" (**entrepreneurship**) público en la sociedad.³⁰

La ciencia sin-nombre permanecía como en sus orígenes hasta diciembre de 1967, cuando se eligió llamarla *opción pública* (**public choice**). Desde entonces, también el término opción pública fue usado para referir el trabajo de su comunidad de cultivadores.³¹

Fue a principios de la década de 1970 que se desarrolló el primer planteamiento de la opción pública con miras al abordaje de la administración gubernamental, tomándose distancia de la ciencia de la administración del Estado. En efecto, Vincent Ostrom escribió en 1971 un trabajo donde sentó las bases de la opción pública y estableció su carácter distintivo ante la

1989. p. 524. La autora se refiere al trabajo de Coase, **La Naturaleza de la Firma** (**The Nature of Firm**), publicado en 1937.

²⁸. Buchanan James. "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. 1987 (1984). pp. 159-173.

²⁹. Ostrom, Vincent. "Public Choice: a Different Approach to Study of the Public Administration". United States, **Public Administration Review**. Vol. 31. 1971. p. 203.

³⁰. Ostrom, *Editorial Comment*: "Development in the 'No-name' Fields of Public Administration", p. 62.

³¹. Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of the Public Administration", p. 203.

tradición académica de aquélla.³² La bibliografía que lo acompaña, al mismo tiempo, es el planteamiento primigenio del "estado del arte" en opción pública.

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 otras disciplinas. En lo tocante a la administración pública, la opción pública representa una faceta del trabajo de la economía neoclásica que tiene las más radicales implicaciones para la teoría de la administración pública. En efecto así es, porque los economistas neoliberales de la opción pública contemplan al individuo como la unidad básica de su análisis, de modo que el tradicional "hombre económico" fue reemplazado por el "hombre hacedor de decisiones".³³ Sobre esta base, cuya inspiración en Herbert Simon es patente, la opción pública constituye una teoría económica particular sobre el servicio público, más que una interpretación general de la administración pública.³⁴

Ella trata con la naturaleza de los bienes y servicios, que sus cultivadores distinguen en puramente privados y puramente públicos. Los primeros son altamente divisibles y los potenciales consumidores pueden ser excluidos de su disfrute, si ellos 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

³². **Ibid.**

³³. **Ibid**, p. 205.

³⁴. Las raíces de esta concepción pueden encontrarse en los primeros trabajos de Herbert Simon, de los cuales destacamos dos artículos: "Decision-Making and Administrative Organization" Merton, Robert (edit.). **Reader in Bureaucracy**. Glencoe, Free Press. 1960 (1944). pp. 185-194; y "Administrative Decision-Making" (United States, **Public Administration Review**. Vol. 25. 1965. pp. 31-37).

sus beneficios. De acuerdo con Mancur Olsen, 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.³⁵ Esto significa que toda empresa colectiva derivada en acciones para proveer bienes y servicios públicos, tales como la defensa nacional, la seguridad pública y la 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.³⁶ Al respecto, 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.

Una Imagen Espectral de la Administración Pública

La opción pública es heredera de la visión antiadministrativa de Ludwig von Mises, entre cuyos principales cultivadores destacan Vincent Ostrom y William Niskanen.

La obra de Niskanen es un clásico en el tema, y ciertamente un libro representativo de lo que su autor llama nueva economía política y cuyo objeto es la aplicación de los métodos de la economía al estudio de las instituciones colectivas de la sociedad.³⁷ El foco del estudio es la burocracia y, en su seno la oficina (**bureau**), a la cual le otorga un valor histórico que se remonta al funcionariado sumerio y egipcio. Aunque legatario de

³⁵. Olsen, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge, Harvard University Press. 1971 (1965). p. 14.

³⁶. **Ibid**, pp. 15-16.

³⁷. Niskanen, William. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago, Aldine Atherton. 1971. p. V.

Max Weber, Niskanen objeta 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 ellas extraordinariamente importantes. Tal ausencia acentúa el autoritarismo dentro del seno de la burocracia y dificulta su análisis con relación al gobierno representativo y el mercado libre.³⁸ En efecto, las oficinas son organizaciones no-lucrativas financiadas en última instancia por una apropiación periódica o por medio de una concesión.³⁹ Constituyen 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.

Niskanen es autor de la teoría de la provisión de las oficinas, con base en el modelo de conducta propositiva del manejador de una oficina singular.⁴⁰ Este desarrollo se asemeja al modelo desenvuelto por la economía donde existe un decisor-consumidor individual que tanto agrada a la opción pública, y una teoría del mercado fundada en el esquema de empresa lucrativa. Este concepto de economía tiene como figura central al consumidor, el empresario o el burócrata. De manera similar con autores del enfoque económico neoclásico de la burocracia, Niskanen cree que los servicios públicos tienen un carácter inherentemente deficitario.⁴¹

³⁸. *Ibid*, pp. 4-5.

³⁹. *Ibid*, p. 15.

⁴⁰. *Ibid*, p. 5.

⁴¹. Corona Ramón, Juan Francisco. **Una Introducción a la Teoría de la Decisión Pública.** Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1987. p. 94.

Como las de von Mises, las propuestas de Niskanen tienen serias limitaciones científicas. Por principio, juzga que el vocablo burocracia tiene una gran carga peyorativa, y advierte:

entre los profesores y los funcionarios públicos se han inventado eufemismos como 'administración pública', 'servicio' (en lugar de oficina), 'servidor civil' y 'manejo programático', para reflejar la respuesta popular a términos asociados con burocracia. Esta es una práctica infortunada y no puede ser usada en este libro (...).⁴²

Lo que son categorías históricas y conceptos científicamente elaborados, para Niskanen significan meras homonimias pervertidas de la burocracia. Decidido de tal modo a ennobecer la noción de burocracia, sería esperable una rigurosa conceptuación del término, pero no es así: intolerante con los pruritos lingüísticos señalados, sin rubor alguno declara que "para este libro no es importante una definición precisa y consistente del término 'burocracia'".⁴³

Ante lagunas de conceptuación tan extensas, nosotros podemos preguntar si estas deficientes interpretaciones de la administración pública tienen la autoridad científica y la seriedad conceptual necesaria no sólo para sustentar la crítica a los sociólogos, sino para pretender sustituir su estudio.

Vincent Ostrom es más desafiante que Niskanen y propone incluso que el ideario virginiano salve a la administración pública de su crisis de identidad. Propone un modelo de simplificación organizativa de la administración pública que busca reducir su complejidad, y consiste en organizarla a través de una diversidad de colectividades configuradas como regímenes

⁴². Niskanen, obra citada, p. 7.

⁴³. **Ibid**, p. 23.

políticos concurrentes, dejándose de considerar la existencia de una sola regla de buena administración. De este modo, en lugar de una única jerarquía de autoridad coordinadora de todos los servicios públicos, existirían arreglos multi-organizativos en el sector público que adoptarían las características de servicios públicos industriales, compuestos por varias agencias públicas operando con sustancial independencia.⁴⁴ Ostrom se preguntó si a través de una fórmula tal no sería posible comenzar a observar una industria policial, una industria de recursos hidráulicos y una industria educativa, así como otras similares, atendiendo que la industria tiene una estructura que estimula la coordinación sin la dependencia primaria de estructuras jerárquicas. Se podría de tal modo hacer una combinación de impuestos de los usuarios, cargos por servicios, transferencias de fondos y sistema de *voucher*, que tanto evoca las características de los arreglos del mercado entre agencias prestadoras de servicios públicos.

Esta visualización tiene su eje de movimiento central en una teoría económica de los bienes públicos, que juzga como inepta e insuficiente a la burocracia como una organización implementadora. En su lugar, dichos bienes pueden ser provistos conjuntamente por las acciones coordinadas de una multiplicidad de empresas, que transcinden los límites de las jurisdicciones de gobiernos singulares.⁴⁵

Todos estos elementos son concebidos como una nueva perspectiva no sólo de la acción de la administración pública, sino también para su estudio.

⁴⁴. Ostrom, "Public Choice: a Different Approach to Study of Public Administration", p. 212.

⁴⁵. Ostrom, **The Intellectual Crisis in American Public Administration**, p. 20.

Desde la época de los trabajos de Ostrom y Niskanen, la burocracia ha constituido un objeto dilecto de estudio virginiano. Una obra clásica se debe a Gordon Tullock, aunque su temario tiene una fuerte dosis de miscelánea.⁴⁶ Un trabajo más fue preparado por Anthony Downs, aunque menos ortodoxo a pesar de los créditos que le brinda a Buchanan y Tullock.⁴⁷ Destaca en esta última 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. También descuella un libro donde se liga a la burocracia y la democracia,⁴⁸ así como una antología que contiene trabajos de pensadores virginianos y de autores con una visión diferente sobre la burocracia, como Aaron Wildawsky, Richard Rose y Christopher Hood.⁴⁹

EL NUEVO MANEJO PÚBLICO

Abonado el terreno de la globalización planetaria, desde hace unos cuantos años a la fecha, ha irrumpido el nuevo manejo público (**new public management**), un modelo de gerencia emparentado con el paradigma reseñado por Donald Kettl y Barry Bozeman que ya analizamos, pero ciertamente dotado de gran singularidad.

En efecto, esa globalización significó la conjunción universal de los problemas administrativos cuya síntesis planetaria conlleva un signo neoliberal, dentro del cual se han

⁴⁶. Tullock, Gordon. **The Politics of Bureaucracy**. Washington, Public Affairs Press. 1965.

⁴⁷. Downs, Anthony. **Inside Bureaucracy**. Boston, Little, Brown and Co. 1967.

⁴⁸. Dunleavy, Patrick (ed.). **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**. New York, Prentice Hall. 1991. Parte II.

⁴⁹. Lane, Jan-Erik (ed.). **Bureaucracy and Public Choice**. London, Sage Publications. 1987.

subsumido a los problemas de gobierno. El resultado es un modelo manejarial estándar para la administración pública de todos los países, que de tal modo asumen el mismo patrón de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual quedaría uniformada bajo una pauta universal integrada por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada, la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos, el fomento de la competitividad mercantil en la provisión de bienes y servicios, el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración transfigurada como antinomia entre **policy** y **management**.

Se trata de una criatura propia de los nuevos tiempos, principalmente por motivo de la articulación mundial de la economía y los cambios en el concepto de soberanía. Hugh Faulkner ha comentado lo siguiente: "mi observación es que la naturaleza del desafío manejarial para el gobierno y el sector privado cambió sustancialmente; sin embargo, los negocios se han adaptado más rápidamente a estos cambios que el gobierno; y el gobierno en los hechos muestra poca evidencia de alguna intención de adaptarse o una capacidad de adaptación".⁵⁰ Paralelamente, los negocios han adquirido la tecnología más rápidamente que el gobierno, tanto en lo concerniente a las comunicaciones, como a la informática. En las firmas privadas, en contraste con el gobierno, el manejo está basado en nuevas formas de control de calidad, y calidad de productos y enfoques novedosos de productividad.

El nuevo manejo público es el vástagos más tierno del neoliberalismo, y en consonancia con su paternal ideólogo, se propone anteponer la economía neoclásica al temario político, y

⁵⁰. Faulkner, Hugh. "Looking to Public Management". Ottawa, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 33, num. 1. 1995. p. 384.

sustituir a una agonizante administración pública burocrática, por un modelo neogerencial moderno basado en la organización de la firma privada. Su manejo es más rápido y ágil, trata con diferencias aisladas dándoles autonomía y operándolas, y las controla a través de la gerencia financiera limitada desde la cima. El gobierno, en contraste, opera con departamentos, agencias regulatorias y funciones redistributivas. Es más complejo y más grande. Sobre esa misma línea, la fuente citada explica que lo que distingue cualitativamente al manejo del sector público, del manejo de los negocios, es que el primero trata con los macrosistemas y con el interrelacionamiento de las organizaciones.⁵¹ Por consiguiente, el gobierno debe ser movido hacia el nuevo manejo público con miras a una mayor adaptación e innovación institucionales, porque opera con reglas y jerarquía, y 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 más bien debe responder al cambio con la habilidad de adaptación institucional, y construir una más flexible y adaptable.

La ventaja del modelo empresarial privado sobre la organización burocrática del Estado, se debe a que cuenta con estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como con la definición de metas, objetivos e indicadores de éxito expresados en términos cuantitativos, en los que se incluye a los servicios profesionales. En fin, ese manejo pone el énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de desempeño y se anteponen esos resultados a los procedimientos, y "gana las ventajas de la eficiencia con el uso de contratos y franquicias tanto dentro como fuera del sector público".⁵²

⁵¹. **Ibid**, p. 386.

⁵². Hood, Christopher. "A Public Management for all Seasons?". United Kingdom, **Public Administration**. Vol. 69, num. 1. 1991. pp. 5-6. El énfasis es del original.

Se trata de un paradigma basado en la apreciación de los valores de competición, y el mantenimiento de una actitud abierta acerca de que los propósitos públicos podrían ser alcanzados por el sector privado, más que por el sector público.⁵³ Con base en el modelo empresarial privado, propende hacia un aumento sustancial de la competencia en el Estado, pues la rivalidad es la clave de la disminución de costos y de los estándares superiores. El nuevo paradigma, a decir de Sanford Borins, constituye "un esfuerzo hacia la *privatización* de los estilos de la práctica manejarial (...) [el cual] necesita usar las herramientas provenientes del sector privado en el sector público".⁵⁴

Incluso Mohan Kaul discierne que la competencia provee la insistencia necesaria para dar efectividad a los servicios públicos, y hace que las organizaciones gubernamentales sean competitivas entre los proveedores del gobierno y sus propios proveedores de servicios públicos, así como entre los proveedores del gobierno y los proveedores del sector privado. El neomanejo público ha eliminado la protección monopólica que los gobiernos brindaban a sus proveedores y ha establecido servicios con base en el sistema de precios.⁵⁵

Jan-Erik Lane piensa que las organizaciones del Estado son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y consisten en corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos

⁵³. Borins, Sanford. "The New Public Management is Here to Stay". Ottawa, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 38, num. 1. 1995. pp. 131-132.

⁵⁴. **Ibid.**

⁵⁵. Kaul, Mohan. "The New Public Administration: Management Innovations in Government". London, **Public Administration and Development**. Vol. 17, num. 1. 1997. p. 18.

bajos. Hoy en día esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público. En suma: el propósito básico de la emergencia del Estado manejador es ensanchar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.⁵⁶

El nuevo manejo público no sólo es presentado como un paradigma alterno y superior a la administración pública tradicional, sino propuesto como la mejor medicina para sus males, pues se razona que la administración pública no sólo está en crisis como fenómeno social, sino también como ciencia.⁵⁷ Se razona que hoy en día es una época de desafíos al paradigma de la administración pública aún basado en una perspectiva "tradicional", y que debe modelarse bajo el patrón del espíritu empresarial privado. El nuevo manejo público consiste en una disciplina ecléctica alterna que está fundada en la economía neoclásica más que en la política, que pone el énfasis en las fallas de gobierno más que en las fallas de mercado, y es escéptico sobre la capacidad de la burocracia para proveer efectivamente los servicios públicos. Se propone mejorar la visión de los problemas públicos del gobierno a través de fuerzas contemporáneas, tales como la privatización y la competitividad.⁵⁸

Donald Savoie, uno de sus críticos más sólido, cree que el nuevo manejo público es invocado como una *Gran Respuesta* a los

⁵⁶. *Ibid*, p. 146.

⁵⁷. Lane, obra citada, p. 139.

⁵⁸. 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. p. 686.

problemas emanados de una supuesta quiebra del Estado.⁵⁹ Desde la óptica de su rescatabilidad, se juzga salvable porque los males que lo aquejan pueden ser curables por vía de una reforma a la que hemos llamado *endoprivatizadora*, que lo convierta en un Estado manejador solvente para desempeñar sus funciones. Tales funciones sin embargo, gradual y radicalmente difieren de las que antaño estaban a su cargo.

Este modelo es el resultado de un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera entraña la *exoprivatización* del Estado, que consiste en el procedimiento por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada. La *exoprivatización* fue la etapa estratégica primigenia del neoliberalismo meditada como ventajosa, en atención a la eficiencia de mercado que podría ofrecer a la economía capitalista en su conjunto. La idea de *exoprivatización* es más nítida si consideramos el papel de los enajenadores del patrimonio público a través de un uso diverso de la categoría de manejo público, pues hacia el principio de la década de 1990 se juzgaba que dicho manejo podía rediseñarse para implementar el proceso de privatización. De tal modo, los manejadores públicos esperarían incrementar la productividad considerando alternativas de privatización, en el contexto de sus circunstancias cotidianas de jurisdicción.⁶⁰

La segunda etapa de la estrategia neoliberal consiste en la *endoprivatización* del Estado, es decir, la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la

⁵⁹. Savoie, Donald. "What is Wrong with the New Public Management". Canada, **Canadian Public Administration Review**. Vol. 38, num. 1. 1995. pp. 112-121.

⁶⁰. Barnekov, Timothy and Jeffrey Raffel. "Public Management of Privatization". United States, **Public Productivity & Management**. Vol. 14, num. 2. 1990. p. 152.

técnica del manejo privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil. Su nombre es el nuevo manejo público.

En tanto la exprivatización afecta al qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace en el *cómo*.

El paradigma neomanejarial público plantea una colisión maniquea de conceptos entre lo antiguo y decadente, y lo novedoso y vital: la administración pública tiene reglas, regulaciones y una hechura de decisiones letárgicas; el nuevo manejo público ostenta decisividad, imaginación y pasión por la actividad. Es un modelo de manejo que transita del proceso hacia el desempeño y pone el énfasis sobre la necesidad de ganar, más que en gastar. Brevemente hablando, consiste en el paso del gobierno burocrático al gobierno empresarial, a un gobierno competitivo y orientado hacia el consumidor.⁶¹ Bajo sus nociones centrales se indiferencia al ciudadano y al consumidor, y se han acuñado nuevos términos tales como la calidad total y los círculos de calidad inspirados en la experiencia japonesa, así como otros relativos a "lo empresarial" (*entrepreneurship*) y el "empoderamiento" (*empowerment*).

La irrupción del neomanejo público significa, al mismo tiempo, una sucesión de etapas dentro del neoliberalismo pues como lo explicó Lane, "el manejo público representa un intento de reforma del sector público desde adentro, mientras que la privatización implica que las funciones pueden ser segregadas del sector público".⁶² La privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neomanejarial auspicia el

⁶¹. Savoie, obra citada, p. 113.

⁶². Lane, obra citada, p. 142.

mercado interno. Sencillamente, la privatización ha cambiado de *locus*, y del exterior penetra en el seno del Estado. Este supuesto tiene su raíz en la clausura de la fase de la *exoprivatización* y la inauguración de la etapa de la *endoprivatización*, pues como lo ha explicado Savoie, dado que todas las actividades del gobierno difícilmente pueden ser transferidas al sector privado, la próxima solución consiste en transferir la orcaneta de los negocios a las operaciones gubernamentales.⁶³ Sin embargo, el manejo privado es diferente de la administración pública: él deriva de las operaciones comerciales y significa traer un nuevo espíritu y un nuevo vocabulario, así como la proliferación de las técnicas del manejo, lo que también significa desburocratizar las operaciones del gobierno y reducirlas substancialmente.

El nuevo manejo público consiste en un conjunto disímil de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión pública, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado. Desde esta perspectiva, el neomanexo público puede dividirse en dos grandes concepciones: la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga un Estado como insalvable, propala la transformación radical de su gobierno hacia un concepto de firma privada competitiva. Esta última acepción es la dominante y supone ante la precedente, una radical despolitización del Estado, la separación entre la política y la administración, y el desplazamiento del foco de la implementabilidad desde la **policy** hacia el manejo.

De hecho, la rescatabilidad del Estado significa llanamente que el Estado manejador lo substituye: el reemplazo consiste en cambiar algunas funciones tradicionales en el sector público y

⁶³. Savoie, obra citada, p. 113.

establecer en su interior los elementos del mercado. Donald Savoie señala que el cambio está representado por el manejo que 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**.⁶⁴

El nuevo manejo público, a decir de varios de sus promotores intelectuales, brinda varias lecciones a la administración pública: primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos.⁶⁵

Si estas ideas fueran ciertas, el aforismo de Wallace Sayre en el sentido de que el manejo público y el manejo privado se parecen en lo menos importante, ya no es válido: a comienzos de un nuevo siglo la administración pública debe parecerse a la administración privada en sus aspectos más importantes, porque el Estado debe reconstruirse a la imagen y semejanza de la firma privada. Esto, sin embargo, carece de veracidad.

⁶⁴. **Ibid**, p. 140.

⁶⁵. Duncan, Jack, Ginter, Peter and Stuart Capper. "Excelence in Public Administration: Four Trasferable Lessons from the Private Sector". United States, **Public Productivity & Management Review**. Vol. 14, num. 3. 1991. p. 230.

EL NEOLIBERALISMO ADMINISTRATIVO COMO TRANSDISCIPLINA

La Escuela de Virginia se había propuesto hacer de la opción pública un ámbito multidisciplinario, que vincularía a la nueva economía política con las ciencias sociales. Pero su objeto primigenio solamente ha cuajado en una *transdisciplina* que ausculta el temario político, a través de la economía neoclásica. Esta idea puede ser nítidamente observada en una obra pionera de Buchanan y Tullock cuyas semillas habían sido engendradas desde finales de los años de 1950, y sirvió de prefacio a la reunión de 1963. En efecto, los autores principian su exposición con estas palabras: "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".⁶⁶ La obra no trata del temario político en general, más bien constituye un análisis del cálculo del individuo racional cuando él se enfrenta con cuestiones de elección constitucional. La Constitución, por su parte, es entendida como un conjunto de reglas dentro de la cual dicha elección se realiza a través de la hechura de decisiones.

Inquebrantablemente fiel a esta concepción, otro profesante declaró que "la opción pública puede ser definida como el estudio económico de la hechura de decisiones no-mercantiles, o simplemente, la aplicación de la economía neoclásica a la ciencia política. El objeto de la opción pública sería el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas de votación, la conducta de los electores, la política de los partidos, la burocracia y otros más. Sin embargo, la metodología de la opción pública es económica. El postulado conductual básico de la opción pública, como en la economía, es que el

⁶⁶. Buchanan, James and Gordon Tullock. **The Calculus of Consent**. Ann Arbor, The University of Michigan Press. 1962. p. V. Las cursivas son del original.

hombre es un ser egoísta, racionalizador y maximizador de utilidades".⁶⁷

Hay que resaltar que la opción pública constituye un enfoque de hechura de decisiones no-mercantiles centrada en el "hombre racional utilitarista"; que propone al mercado como modelo de relación social para las elecciones con base en el intercambio y la demanda; y que a semejanza de la teoría de los precios, y se inquiere sobre problemas de equilibrio y estabilidad.⁶⁸

A pesar de la supuesta identidad de objeto de estudio entre la opción pública y la ciencia política, existe un abismo por cuanto metodología y sobre el concepto del ser humano. Es insólito que Dennis Mueller piense que Thomas Hobbes, Benedicto Spinoza, James Madison y Alejandro de Tocqueville, sean pioneros de la opción pública. Es altamente cuestionable que una disciplina sea sometida al vasallaje de otra, tal como lo pretende la opción pública, haciendo que la ciencia política rinda homenaje a la economía. Por todo esto, no debemos asombrarnos que Mueller reconozca que "para muchos polítólogos los modelos de la opción pública, parecen una ingenua caricatura de la conducta política".⁶⁹

La opción pública es un enfoque de economía neoclásica, no de la economía en general. Un libro más sobre el tema da comienzo advirtiendo que su objeto no es otro que ir "dirigido, fundamentalmente, a los lectores no iniciados en el análisis económico".⁷⁰ En efecto, "la teoría de la opción pública aplica

⁶⁷. Mueller, Dennis. **Public Choice**. New York, Cambridge University Press. 1982 (1979). p. 1.

⁶⁸. **Ibid**, p. 3.

⁶⁹. **Ibid**, p. 5.

⁷⁰. Corona Ramón, obra citada, p. 7.

las presunciones de la economía acerca de la conducta individual a las actividades del sector público, con la finalidad de explicar por qué los gobiernos funcionan tal como lo hacen. En este sentido, es primariamente una teoría acerca de las instituciones, más que de la política".⁷¹

Hoy en día, la opción pública continúa siendo el nutriente básico del caudal teórico del neomanejo público. De ella emana la idea de que existe mayor delegación de autoridad entre esas unidades, e incluso de competencias; y que los neomanejadores exploren una variedad de alternativas institucionales para superar la inercia organizativa, y promover la cooperación y asegurar la responsabilidad.⁷²

Y bien, ¿en qué ayudan esta prédicas egoístas, maximizadoras y rentistas en favor de una administración pública, cuyo objeto es el bien público, la solidaridad humana y el bienestar ciudadano?. En nada.

⁷¹. Lousie White, obra citada, p. 523.

⁷². **Ibid**, pp. 522-523.