

NÚMERO 156

**DAVID ARELLANO GAULT, MANUEL ALAMILLA CEBALLOS
Y ALEJANDRO CAMPOS GARCÍA**

**¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública,
cuasi-mercados y esquema principal-agente**

OCTUBRE 2004



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido fuente de un discurso gerencialista que se asume como basado en una lógica económica eficiente (con sustento en el nuevo institucionalismo económico) y en una dinámica de gestión basada en la innovación constante. Pese a este discurso pragmático que ha envuelto a la NGP, se puede encontrar que detrás de él existe una posición filosófica particular sobre los supuestos respecto a la naturaleza humana. Si bien la NGP es más conocida por defender la necesidad de un gobierno eficiente, enfocado a ofrecer servicios y productos de calidad, y que, para lograrlo, introduce mecanismos de mercado, son mucho menos conocidas las bases filosófica y económica, que la convierten en un proyecto político en muchos sentidos, con una perspectiva de lo que es la democracia, la justicia y la naturaleza del comportamiento humano.

Muchas de las innovaciones que la NGP ha generado son conocidas por su corte gerencialista (presupuestos por resultados, comités de participación, esquemas de transparencia, reingeniería de procesos, análisis de impacto, indicadores de desempeño, entre muchas otras innovaciones). Pero la NGP propone una serie de innovaciones en términos de transformar a las democracias en sistemas políticos más efectivos. Los cuasi-mercados, los esquemas de agente-principal, las propuestas de descentralización, los marcos de competencia intra e inter-burocrática, entre otras innovaciones, pueden ser entendidas no sólo como instrumentos gerenciales en busca de la eficiencia, sino como verdaderos "transformadores silenciosos" de dinámicas políticas, bajo un concepto muy particular de la naturaleza humana que se busca generalizar en las democracias contemporáneas (de ahí el impulso tan importante que organismos internacionales, desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] hasta la Organización de las Naciones Unidas (ONU), le están dando a las ideas de la NGP). Este documento busca examinar de manera inicial algunas de estas innovaciones con el fin de evaluar en primera instancia las probabilidades de que, efectivamente, la NGP y su propuesta de sociedad sean deseables en cualquier contexto y para cualquier democracia.

Abstract

The New Public Management (NPM) has been the source of a "managerialist" discourse which assumes itself as based on an efficient economic logic (with roots in the new economic institutionalism) and on a managerial dynamic based on the constant innovation. In spite of this pragmatic speech that characterizes the NPM, it is important to observe that behind this speech specific philosophical positions regarding the human

nature subsist. Although the NGP is more well-known for defending the necessity of an efficient government, focused on offering quality in both services and products, and for accomplishing based on market mechanisms; the NPM is much less well-known by its philosophical and economic roots, that makes it turns in many senses, in a political project; with a perspective of what the democracy, the justice, and the nature of the human behavior is.

Many of the NPM innovations are known by their managerialist style (budgeting by results, participatory committees, transparency policies, processes re-engineering, impact analysis, performance indicators, and many other innovations). But the NPM proposes several innovations in terms of transforming democracies into more effective political systems. The quasi-markets mechanisms, schemes of principal-agent, decentralization, inter and intra bureaucratic competition frameworks, among other innovations, can be understood not only as managerial instruments in the search of efficiency, but also as true "devices for transformation" affecting the political dynamic of democracies. Based on a particular concept of the human nature the NPM generalizes a recipe of transformation of contemporary political structures (supported by the important support that international organisms, from the Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD] to the UN, are giving to the NPM ideas). This paper looks to examine some of these "innovations" brought by NPM; with the purpose of evaluating the political discourse of NPM and its consequences for democracy.

1. La política de la Nueva Gestión Pública: supuestos y naturaleza humana

La Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido fuente de un discurso que se asume como basado en una lógica económica eficiente (con sustento en el NIE o Nuevo Institucionalismo Económico) y en una dinámica de gestión basada en la innovación constante (con sustento en el gerencialismo). Mucho se ha discutido respecto de la congruencia de imbricar estas dos posiciones analíticas, pero en la práctica, al implementarse en muchos países, estas dos visiones conviven y se combinan en la acción concreta. Dado el predominio de un discurso técnico, económico o gerencialista en diversos momentos de la historia de la NGP, ésta ha aparecido como un argumento políticamente neutral, una construcción técnica cuyo principal objetivo es mejorar la acción gubernamental, más allá de la lógica del poder.

Sin embargo, como todo fenómeno social, la NGP es una construcción que parte de supuestos epistemológicos y que debe su existencia a una serie de procesos y condiciones sociales. A ello debe agregarse que la NGP es una construcción política, pues su diseño e implementación en la práctica han tenido que pasar por instituciones como los parlamentos, congresos y diversas oficinas del ejecutivo en distintos países. No existe teoría sin objetivos, como dijo Popper (1959), y no existe método sin discurso, como dice Feyerabend (1993). Pese al discurso gerencialista y pragmático, que por lo general ha envuelto a la NGP en este sentido, se puede encontrar que detrás del discurso existe una posición filosófica particular sobre supuestos básicos respecto de la naturaleza humana. Si bien la NGP es más conocida por defender la necesidad de un gobierno eficiente, que otorga servicios y productos de calidad, y que introduce mecanismos de mercado para lograrlo, son mucho menos conocidas las bases filosófica y económica, que hacen que la NGP sea un proyecto político en muchos sentidos, con una perspectiva de lo que es la democracia, la justicia y la naturaleza del comportamiento humano¹.

Ya Barzelay (2000) ha empujado exitosamente un programa de análisis de la NGP y sus estrategias de reforma como políticas (*policies*) en sí mismas, necesitadas de pasar por un proceso político (*politic*) de negociación y argumentación entre grupos así como en constante búsqueda de recursos retóricos para convencer y cooptar actores diversos. Es importante continuar con esta agenda, que permita vislumbrar a la NGP como un fenómeno práctico y teórico sofisticado y de impactos políticos significativos.

Muchas de las innovaciones que la NGP ha generado son conocidas por su corte gerencialista (presupuestos por resultados, comités de participación, esquemas de transparencia, reingeniería de procesos, análisis de impacto,

¹ Para un análisis a profundidad de los fundamentos económicos y organizativos de la NGP véase a Arellano, 2004.

indicadores de desempeño, entre muchas otras innovaciones). Pero la NGP propone una serie de innovaciones en términos de transformar a las democracias en un sistema más justo a través de la igualdad de oportunidades y la atomización del poder. Los cuasi-mercados, los esquemas de agente-principal, las propuestas de descentralización, los marcos de competencia intra e inter-burocrática, entre otras innovaciones, pueden ser entendidas no sólo como instrumentos gerenciales que buscan la eficiencia, sino como verdaderos “transformadores silenciosos” de dinámicas políticas, bajo un concepto muy particular del comportamiento humano. La NGP guarda un concepto político de cómo se deben diseñar las instituciones gubernamentales de una democracia, a través de propuestas técnicas específicas (de ahí el impulso tan importante que organismos internacionales, desde la OCDE hasta la ONU le están dando a las ideas de la NGP).

Con otras palabras, es posible encontrar ingredientes fundamentales en la NGP que no sólo hablan un lenguaje técnico, sino que detrás de ese lenguaje suponen una posición específica sobre el poder, la naturaleza humana y la construcción de sociedades democráticas. Dicho de forma distinta, diversos instrumentos críticos de la NGP incluyen una interpretación y una propuesta sobre la naturaleza humana y por lo tanto, sobre la dinámica social. Podría incluso pensarse que ésta es la verdadera innovación de la NGP o la base para las innovaciones instrumentales que la han caracterizado. Si esto es cierto, la NGP asume también una posición respecto a la manera lógica y racional (como *ingeniería social*, digamos) de construir sociedades democráticas efectivas. La cuestión, como veremos en este documento, es observar que, justamente tal *ingeniería social* no es neutral y tiene implicaciones importantes para el debate político.

En este artículo buscaremos ligar, de una manera inicial, dos de los instrumentos paradigmáticos de la NGP, que no sólo son innovaciones técnicas, sino también instrumentos llenos de sentido filosófico y político: cuasi-mercados y principal-agente. Las guías para el análisis que se pretende realizar estarán basadas en la constatación de que hablar de mercados no implica una posición política neutral, sino toda una concepción del comportamiento humano en las complejas dinámicas del poder.

2. Mercado y egoísmo: la innovación en la construcción de la agenda gubernamental y el rediseño institucional

Si pudiera sintetizarse el discurso de la NGP, probablemente tendríamos un argumento así: el gobierno es un conjunto de organizaciones compuesto de individuos racionales (en términos de racionalidad limitada²), los cuales se comportan de una forma estratégica, en un contexto caracterizado por las

² Ello siguiendo la tradición teórica inaugurada por Herbert Simon (1947).

asimetrías de información. A su vez, en una democracia el poder político también se encuentra preocupado por los incentivos políticos propios de la competencia por el poder, con lo que la relación entre los políticos y los burócratas es sumamente incierta, lo cual genera un control muy laxo sobre los resultados y una capacidad muy amplia de las burocracias para aprovecharse de las asimetrías de información (de ahí que el oportunismo sea una constante racional del comportamiento en situaciones de incertidumbre).

Tal argumento continuaría: la necesidad de controlar las secuelas de esta relación entre los políticos y los burócratas, puede tener, sin embargo, efectos perversos al intentar resolver la asimetría de información a través de controles normativos. Esta estrategia genera, entonces, burocracias “maximizadoras” del presupuesto (Niskanen, 1971) y políticos que difícilmente controlan los procesos, sin mencionar los resultados de los programas; también trae como consecuencia la presencia de administraciones públicas sobrenormativizadas y atadas, incapaces de mejorar su acción por más instrumentos administrativos novedosos que utilicen.

Para resolver esta problemática, continuaría el argumento de la NGP, lo indispensable es evitar la asimetría de información e incentivar que las burocracias trabajen enfocadas a resultados, creando las condiciones propicias para que la relación entre políticos y burócratas favorezca a la sociedad. Se necesita, además, introducir dinámicas de mercado, o similares, donde quiera que sea posible, con el fin de desincentivar el oportunismo, obligando, a través de la competencia, a la búsqueda permanente de la calidad y de la mejora de los programas y las propias agencias gubernamentales. Con ello, adicionalmente, se abriría la puerta a una discrecionalidad inteligente de las burocracias y se conseguiría que se conviertan en gerentes preocupados por el cliente, por la calidad, por generar valor y no sólo por gastar presupuesto.

La conclusión de esta argumentación podría ser, entonces, que las administraciones públicas innovadoras se construyen a través de una transformación institucional que dirija por resultados tanto al gobierno como a los políticos, con dinámicas organizacionales basadas en la competencia, en instrumentos de mercado o similares y en la descentralización de las decisiones.

Toda esta síntesis que hemos presentado, está cargada de categorías, supuestos, axiomas y relaciones causales que se piensan como dados y que, por lo mismo, no se discuten a profundidad. Barzelay (2000) ya ha propuesto realizar el análisis de los argumentos que están detrás de la NGP y de cómo la argumentación abre la puerta directamente a la implementación, muchas veces acrítica, de los instrumentos propios de la NGP. A continuación describiremos dos de los pilares de esta argumentación (cuasi-mercados y agente-principal), con el fin de tener una comprensión más clara de las interpretaciones sobre la naturaleza humana que se encuentran detrás de la NGP. Pero antes, intentaremos explicar con mayor detalle tal perspectiva de la naturaleza

humana que está detrás de la síntesis previamente realizada: el egoísmo racional.

a) NGP y mercado: justicia vía la racionalidad del egoísmo

El argumento sintetizado que presentamos con anterioridad parte de un supuesto sustantivo: los actores sociales son fundamentalmente individuos, individuos racionales, que buscan maximizar el beneficio propio, por lo tanto, son sustancialmente seres egoístas. La reflexión filosófica sobre este supuesto resulta necesaria, puesto que es su explicación la que dispara la construcción de los argumentos en los cuales se basa la NGP.

El argumento pareciera ser entonces que en los gobiernos democráticos, las relaciones sociales se establecen en una situación permanente de oportunismo por parte de los actores, específicamente se hace referencia al oportunismo con el cual las burocracias pueden manipular su ventaja de información sobre los políticos electos (Moe, 1997). Con otras palabras, los políticos están preocupados por la competencia política y no tienen la experiencia ni la capacidad profesional de las burocracias; éstas, con la ventaja, además, de poseer información amplia y constante de los efectos de sus acciones en la realidad, pueden entonces, de manera oportunista, manejar la ventaja sobre su "principal" en términos de obtener mayores recursos a cambio de inciertos resultados.

La razón por la que en la democracias contemporáneas es difícil conocer con certeza los resultados de las acciones gubernamentales no se debe sólo a la complejidad de los problemas que los gobiernos quieren resolver, sino también a que el marco institucional que mueve las relaciones burocracia-políticos crea las condiciones para una acción ineficiente. En efecto, este argumento lleva a la conclusión de que es absolutamente racional para las burocracias manejar oportunistamente sus ventajas, evitando comprometerse con riesgosos cálculos de impactos y resultados específicos (Downs, 1967; Tullock, 1974). Frente a esta situación, los políticos buscan establecer mayores controles sobre los aventajados burócratas, imponiendo restricciones cada vez más detalladas. Esta respuesta de los políticos permite, además, también de manera oportunista, justificarse ante la sociedad y los votantes por la falta de resultados específicos y mesurables de la acción gubernamental. En atención a todo lo expresado con anterioridad podría decirse que la línea argumentativa descansa en el criterio de que las democracias están construidas institucionalmente para ser ineficientes (Niskanen, 1971).

La ineficiencia gubernamental, entonces, no es causada sustantivamente por un problema administrativo o una carencia de instrumentos gerenciales o técnicos. Sólo en parte, la ineficiencia burocrática se debe a las características de la burocracia weberiana (Downs, 1967). Desde este argumento del egoísmo individualista, la ineficiencia se genera principalmente porque las reglas del

juego establecidas hasta hoy día, no comprenden que, de manera racional, el egoísmo conduce a los individuos involucrados a actuar en el contexto de la acción gubernamental de forma tal que generan resultados sociales u organizacionales, ineficientes (Olson, 1992). Planteado en otros términos, a diferencia del mercado, en este marco institucional que llamamos gobierno, el egoísmo individual no lleva a la generación de óptimos sociales (Ostrom, 1973; Buchanan y Tullock, 1962; Moe, 1997).

Ahora bien, ¿por qué en el mercado el mismo egoísmo sí lleva a óptimos sociales? Básicamente porque en el mercado se dan condiciones para que el oportunismo, las asimetrías de información y la capacidad de actuar estratégicamente usando estas asimetrías, se vean neutralizadas, reducidas, atomizadas. El comportamiento estratégico, continúa este argumento, es una de las cualidades humanas para relacionarse ante la ubicua incertidumbre. La relación entre dos individuos no es transparente excepto en un sentido: ambas partes se pueden asumir racionales, por lo tanto, egoístas que buscarán maximizar su beneficio. Si para ello, deben ocultar sus preferencias, es absolutamente racional que los individuos se escondan información mutuamente.

La teoría de juegos ha creado diversos ejemplos del accionar estratégico y sus consecuencias. El dilema del prisionero muestra cómo individuos egoístas y racionales, con información parcial, pueden terminar tomando decisiones ineficientes, pese a que buscaban maximizar su beneficio. El juego de la gallina o el de la batalla de los sexos (véase Cooper *et al.*, 1989), muestra cómo cuando las relaciones entre los individuos tienen lugar en espacios de incertidumbre, aun en el entendido de que estos individuos desean cooperar, la acción individual puede ser racional, pero los resultados colectivos pueden llegar a ser ineficientes.

En el mercado, estos individuos racionales y egoístas ven neutralizadas sus capacidades de oportunismo y de aprovecharse de las asimetrías de información. Pero en espacios diferentes al de la lógica de mercado, ya sea por fallas, externalidades, bienes públicos o simplemente por espacios sociales de intercambio lleno de incertidumbres, el oportunismo y el accionar estratégico aparecen de forma recurrente.

Lo que vemos entonces en la institucionalidad gubernamental de las sociedades contemporáneas es, en efecto, una institucionalidad basada en el oportunismo y el comportamiento estratégico, lo cual trae como consecuencia la existencia de ineficiencias sociales a partir de las racionalidades de individuos y grupos. Resolver, entonces, el hecho de que las burocracias sean ineficientes, no es un asunto exclusivamente de técnica administrativa. La ineficiencia es el resultado de actos racionales de actores individuales y colectivos, que en su combinación, generan resultados no óptimos. Transformar esta situación implica cambiar los incentivos institucionales que llevan a comportamientos racionales, pero con efectos globales igualmente ineficientes.

Para lograr lo anterior, se requiere de un complejo proceso que, en la medida de lo posible, haga que los comportamientos racionales de los individuos tiendan, en su combinación, a la eficiencia social. Para ello, la institución sobre la que se mueven las reglas del juego, debe estar alineada para cumplir con ambas partes de la ecuación: *a)* que los actores siempre buscan actuar racionalmente en su beneficio y *b)* que el resultado global sea la eficiencia. No se puede resolver este problema invocando a la ética o a la moral directamente, continuaría el argumento, porque cualquier acción moral a la larga debe ser racional para el individuo (véase Gauthier, 1994).

Surge entonces la siguiente pregunta: ¿qué sistema puede asegurar que proporciona los incentivos necesarios para que los actores racionales en sus acciones egoístamente calculadas, sin embargo, como producto o subproducto, lleven a un óptimo social? Aquí las versiones comienzan a ser más variadas, pero de alguna manera se sustentan en una percepción a la Hayek (Hayek, 1996) de que no existe un sistema racional que ordene lógicamente los incentivos para crear eficiencia social (como también lo muestra Arrow, 1961 con su teorema de la imposibilidad). No es posible crear un sistema, por ejemplo, de planeación que en realidad pueda alinear perfectamente los deseos y preferencias individuales con las necesidades colectivas, pues el propio oportunismo humano, racionalmente, llevará a los actores a buscar salidas estratégicas a las imposiciones normativas. El poder es entonces una variable que surge de la incertidumbre y, muchas veces, los sistemas de control y las estructuras normativas lo que hacen, a la larga, es incrementar la incertidumbre (como mostró claramente Crozier, 1964) lo cual permite que diversos actores obtengan más poder que otros (al controlar tales fuentes de incertidumbre). Nuevamente el mercado aparece como la institución humana que por excelencia ha resuelto este problema. En términos ideales, en el mercado nadie por sí solo lo controla, nadie lo diseña por sí mismo o puede cambiar sus reglas. El mercado es tan importante para los economistas porque ha pulverizado el poder, con otras palabras, ha eliminado la posibilidad de oportunistamente aprovecharse de la información, de actuar estratégicamente.

La argumentación anterior ha servido para establecer con cierto detalle el itinerario del argumento económico que está contenido en la NGP. Sin embargo, es más que una simple discusión económica, pues en la práctica es una argumentación con una postura política y moral: la acción racional es la única que puede derivar en una acción moral. En efecto, la economía ha buscado emanciparse de la relación moral al contenerla racionalmente. La “mano invisible” del mercado permite que el egoísmo pierda su connotación moral negativa, ya que se puede ser egoístamente altruista o benevolente, o simplemente egoísta y, sin embargo, crear bienestar general y equilibrios socialmente eficientes (Depuy, 1998, 89; Monroe, 1994).

La base económica de la NGP supone entonces un proyecto social de alta ambición, el cual puede sintetizarse de la siguiente forma: la eficiencia social (y

por lo tanto la justicia) se derivan de una lógica racional, ésta no es otra cosa que la atomización del poder de los individuos y sus estructuras con el fin de generar un mundo capaz de controlar el oportunismo para dirigirlo, de manera “técnica-neutral” y “automática” a un comportamiento socialmente óptimo. El resultado esperado con ello es el logro del bienestar social. Siguiendo ese esquema de razonamiento, el fundamento argüido es que el egoísmo es el móvil del comportamiento humano y es desde el egoísmo que se puede alcanzar la eficiencia social y justicia, la acción gubernamental capaz de equilibrar las opciones y las oportunidades de los seres humanos. Ésta es probablemente la innovación más importante de la NGP: incorporar este razonamiento a la construcción institucional de los gobiernos.

En las próximas secciones se buscará profundizar con mayor detalle en esta última apreciación, ello desde el análisis de dos de los pilares argumentativos de la NGP: cuasi-mercados y el modelo principal-agente. La explicación un poco más detallada de estos conceptos básicos de la NGP permitirá comprender mejor la postura política que existe detrás del argumento técnico.

b) Cuasi-mercados

El concepto y uso de *cuasi-mercados* parte de la teoría económica del bienestar, específicamente de aquellos señalamientos que Wolf hiciera sobre las *fallas de mercado* y las *fallas de gobierno* (Wolf, 1988). Las *fallas de mercado* denotan la existencia de ciertas condiciones bajo las cuales la asignación competitiva de recursos a través del mercado resulta ineficiente, lo cual tiene repercusiones directas sobre la equidad y la justicia social. El supuesto que da fundamento a la idea anterior es que la asignación por mecanismos puros de mercado es, por naturaleza, inequitativa, por tanto, ineficiente (Miller, 1989; Le Grand, Propper y Robinson, 1991). Las *fallas de gobierno*, por su parte, implican también la provisión ineficiente de bienes y servicios, en este caso públicos, lo cual obedece a varias razones: la ausencia de competencia, la provisión monopólica de insumos y la captura de las burocracias, entre otras.

Vistos el mercado y el gobierno como mecanismos puros, no equitativos y no eficientes en la asignación de recursos en determinadas circunstancias extremas, se opta por la creación de cuasi-mercados. Los cuasi-mercados son instrumentos de política económica que buscan la competencia entre proveedores en un marco regulado gubernamentalmente, con el fin de garantizar tanto la equidad como la eficiencia en la producción y asignación de bienes y servicios. Los cuasi-mercados se definen como **mercados** debido a que reemplazan la provisión monopólica del Estado de bienes y servicios por un mecanismo de competencia entre distintos proveedores. Son *cuasi* porque su naturaleza y características difieren de los mercados convencionales en varios sentidos. Estas diferencias radican tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda (Le Grand, 1991a).

En lo particular, el uso de cuasi-mercados se puede observar de manera importante en Gran Bretaña bajo la administración de Margaret Thatcher, específicamente con las reformas realizadas en los sectores educativo (Education Reform Act, 1988), de salud (White Paper, 1989) y de vivienda (Housing Act, 1989, Housing and Local Government Act). Su implementación tuvo la finalidad de mostrar “[...] la intención del estado por evitar seguir siendo el proveedor de recursos y el proveedor de servicios al mismo tiempo. En lugar de ello, busca convertirse en el proveedor primario de fondos para una variedad de proveedores del sector privado, voluntario y público, todos operando en competencia uno contra otro” (Le Grand, 1991a).

Lo expresado con anterioridad tuvo varias implicaciones, entre las cuales destacan: primero, el hecho de que los recursos no serían asignados ya de manera directa a la burocracia, sino a través de concursos y *vouchers*; y segundo, que estos últimos serían entregados a los usuarios potenciales o “agentes” que actuarían en beneficio de estos usuarios, con lo cual se asignaba así el presupuesto entre los distintos proveedores en condiciones de competencia.

A modo de ejemplo podemos describir sintéticamente la Education Reform Act promovida en Gran Bretaña en 1988. En esta peculiar reforma se incorporaron cuatro elementos de cuasi-mercados: *a) La Inscripción Abierta* (Open Enrolment), que permitía a los padres de familia inscribir a sus hijos en cualquier escuela de su elección. *b) Los Fondos por Fórmula* (Formula Funding), que planteaba la asignación de fondos a las escuelas de acuerdo al número de estudiantes inscritos. *c) El Manejo Local de Escuelas* (Local Management of Schools), que introducía la modalidad de la administración de los fondos de las escuelas por parte de autoridades de la localidad donde se sitúa; y *d) el Opting-Out* que, contrario al esquema anterior, brindaba a las escuelas la facilidad de salirse del sistema de control de la autoridad local y recibir los beneficios directamente del gobierno central.

Ya en lo concerniente a las implicaciones de los cuasi-mercados en la eficiencia y equidad, debe plantearse que la razón de introducir un sistema de competencia en la provisión y producción de bienes y servicios públicos supone el uso eficiente de recursos y, dado los fines que el estado persigue, la provisión equitativa de los mismos. En términos económicos, la idea de eficiencia se refiere básicamente a dos conceptos distintos, el primer tipo que se denomina Eficiencia X (X-Efficiency) y el segundo, conocido como la Asignación Eficiente (Allocative Efficiency).

La **Eficiencia X** se entiende como la producción de un bien o servicio utilizando un mínimo de recursos o lográndolo con un menor costo. Le Grand (1991b) menciona que la razón por la cuál se introducen los cuasi-mercados es porque son promotores potenciales de la eficiencia X. La argumentación que sirve de sustento a lo anterior parte de dos supuestos principales: el primero se refiere al hecho de que los servidores públicos son, de manera inherente,

desperdiciadores e ineficientes, en parte debido a que los recursos que emplean son propiedad pública y, por tanto, no existen incentivos para la obtención de beneficios. El segundo supuesto toma como punto de partida el hecho de que parte de la explicación de la no eficiencia es que las burocracias no enfrentan competencia alguna. (véase Le Grand, 1991b)

Por su parte, la **Asignación Eficiente** se deriva del concepto de Eficiencia X, y más en concreto del teorema de eficiencia de Pareto Eficiente. El concepto plantea el supuesto de que si la producción de un bien o servicio no es eficiente, su asignación tampoco lo será. Un supuesto importante que aborda este tipo de eficiencia es señalado por Niskanen, el cual argumenta que las burocracias tienen intereses propios y, dado que no pueden capturar los beneficios que la provisión bienes y servicios genera, tienden entonces a proveer de manera ineficiente, es decir, a "subproveer". (véase Niskanen, 1971).

A donde se desea llegar con estos dos conceptos es a la idea de que la introducción de competencia en la provisión de bienes y servicios públicos podría, en teoría, generar un uso más económico de los recursos, lo cual provocaría una mejoría inmediata en la Eficiencia X. De la misma manera, bajo este panorama de competencia, se estaría avanzando hacia una Asignación Eficiente:

El cambio a una provisión competitiva puede reducir el costo y por tanto liberar recursos para más servicios. (...) Bajo el esquema de cuasi-mercados, muchos proveedores/competidores no tendrían que ser, necesariamente, maximizadores del beneficio. De la misma manera, la privatización de provisiones puede crear una presión inapropiada, debido principalmente a la medición de calidad de los bienes obtenidos, el incremento de costos salariales en los proveedores (y por ende, en los bienes) y/o debido a presiones políticas ... (Le Grand, 1991a).

En lo correspondiente a las implicaciones de esta visión, en términos de equidad, los cuasi-mercados se enfocan hacia dos ámbitos: *a)* La distribución igual o donde al menos cada individuo pueda consumir un estándar mínimo del bien en cuestión; y *b)* la distribución del ingreso y el bienestar, traducidos como la capacidad de compra. En los mercados convencionales, cada quién llega con una cantidad distinta de capacidades y/o recursos, lo que ocasiona un ingreso y consumo distintos, lo que hace difícil establecer mínimos de consumo.

Ya se había mencionado el hecho de que las diferencias entre los mercados y los cuasi-mercados eran tanto del lado de la oferta como de la demanda. A continuación se esquematiza esta relación entre los dos tipos de mercado y sus diferencias tanto en la oferta como en la demanda.

C U A D R O 1

DIFERENCIAS	MERCADO CONVENCIONAL	CUASI-MERCADO	LIMITANTES DEL CUASI-MERCADO
EN LA OFERTA	COMPETENCIA ENTRE PRIVADOS. (EMPRESAS PRODUCTIVAS O PROVEEDORES DE SERVICIOS)	COMPETENCIA ENTRE PÚBLICOS Y PRIVADOS: ESCUELAS, UNIVERSIDADES, HOSPITALES, ARRENDATARIOS, ETC. COMPITIENDO POR CLIENTES. ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES COMPITEN POR CONTRATOS PÚBLICOS, ALGUNAS VECES COMPITIENDO CON ORGANIZACIONES CON FINES DE LUCRO	NO SON CLAROS LOS OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS: QUIÉN MAXIMIZA Y QUIÉN MAXIMIZARÁ. LOS PARTICIPANTES, A DIFERENCIA DEL MERCADO CONVENCIONAL, NO SIEMPRE BUSCAN MAXIMIZAR SUS BENEFICIOS.
EN LA DEMANDA	EL PODER DE COMPRA SE EXPRESA EN TÉRMINOS DE MONEDA INTERCAMBIABLE.	EL PODER DE COMPRA SE EXPRESA EN LA FORMA DE UN PRESUPUESTO DESIGNADO (<i>EARMARKED BUDGET</i>) O VOUCHER, LOS CUALES TIENEN UN VALOR ESPECÍFICO PARA ADQUIRIR UN SERVICIO IGUAL ESPECÍFICO	ESTO PODRÍA GENERAR INCENTIVOS PERVERSOS, COMO LA SELECTIVIDAD DEL PROVEEDOR SOBRE EL TIPO DE CLIENTES QUE DESEA.
	EL CONSUMIDOR INMEDIATO ES QUIEN EJERCE LA SELECCIÓN DE PRODUCTOS Y EL GASTO.	EL CONSUMIDOR INMEDIATO NO SIEMPRE EJERCITA LA ELECCIÓN CONCERNIENTE A LA DECISIÓN DE COMPRA. ESTE TIPO DE ELECCIONES ES UN TERCERO QUIEN EJECUTA EL PRESUPUESTO. (ESTO OCURRE EN CIERTAS ÁREAS ESPECÍFICAS COMO SALUD Y SERVICIO SOCIAL)	ESTE ESQUEMA PERMITE LA ELECCIÓN DEL AGENTE, PERO NO SU CAMBIO, LO QUE A LA LARGA PUEDE GENERAR INEFICIENCIAS

Elaboración propia, con datos obtenidos de Le Grand, Julian. "Quasi Markets and Social Policy". *The Economic Journal*, 101 September 1991.

El concepto de cuasi-mercados es, entonces, una propuesta técnica que reelabora en parte la visión tradicional de la teoría neoclásica respecto a la

intervención gubernamental. En este caso, asistimos a la comprensión de que el esquema de mercado es reproducible como instrumento en situaciones sociales complejas (como educación, salud y vivienda), donde tradicionalmente un esquema de mercado no era pensable por razones técnicas o por razones políticas.

Es claro que el esquema de cuasi-mercados parte de las limitaciones de sectores de actividad social para ser tratados como mercados. Pero lo importante es observar cómo lo que se está proponiendo, en realidad, es ajustar comportamientos políticos y sociales a estructuras de información y de incentivos similares a los de mercado. La pregunta clave es, entonces: ¿los cuasi-mercados tienen la perspectiva de crear mercados a la larga? Este punto es debatible, pues más bien podría decirse que los cuasi-mercados son esquemas que utilizan herramientas de mercado para afectar las variables institucionales que permiten a ciertos actores actuar oportunamente y afectar la eficiencia social, en una dinámica de acción colectiva difícil de transformar (como para convertirla en una cercana a la lógica de mercados).

Resulta un punto de partida para esta perspectiva que los administradores de una escuela pública, para utilizar el ejemplo que ya habíamos tratado con anterioridad, actuarán oportunamente, si se les permite, por la gran dificultad de medir el desempeño de una escuela con un sistema administrativo. La solución, desde este punto de vista, no está, entonces, en la creación de un sofisticado sistema de control, por lo menos en principio. Pero si la evaluación de este sistema se atomiza en las decisiones particulares de los padres de familia, entonces los administradores pierden poder y ven las reglas del juego transformadas, donde su evaluación vendrá de facto de las atomizadas decisiones de padres de familia.

Surge entonces otra pregunta, a saber: ¿la implementación de esta visión crea en sí sistemas más eficientes o sistemas de mercado? Es probable que la respuesta sea incierta en el primer caso y negativa en el segundo. Es incierta en el primer caso porque el esquema de cuasi-mercados, en la práctica, crea un nuevo juego estratégico. El esquema puede asegurarse que atomiza el poder y genera espacios de incertidumbre en los administradores quienes ven limitado, de facto, su oportunismo para actuar estratégicamente. Pero ante un sistema que atomiza el poder, los administradores tendrán que pensar cómo jugar el nuevo juego. En teoría, este nuevo juego se llama "eficiencia de mercado" pues obliga a los administradores a competir. Más pragmáticamente lo que se observa es que se crea un nuevo juego donde se combinan competencia, nuevos marcos de negociación y regateo entre administradores y políticos, y nuevos marcos de relación entre administradores y "clientes". No todos los actores pueden medir su efectividad en términos de "ganancias", y no se juega un intercambio donde los "precios" sean perfectamente identificables. Esto genera espacios de negociación e incertidumbre, donde los actores pueden jugar a que "compiten" cuando en realidad simulan comportamientos de mercado, entran en acuerdo o

son capaces de definir arreglos. Que este marco de relaciones se parezca a un mercado, es discutible; que tienda a generar más eficiencia (sobre todo la “allocative”) está por comprobarse.

Por otra parte, un sistema de cuasi-mercados no tiene como fin convertirse en un mercado. Que pueda generar un mercado parece difícil, debido a que los cuasi-mercados no dejan de requerir de un marco regulatorio complejo, donde, como dijimos arriba, actores que no buscan beneficios lucrativos (por ejemplo, organizaciones civiles) se ven obligados a “competir” sin una clara definición de las “ganancias”; o donde actores que en teoría deben competir (los administradores de las agencias gubernamentales, empresas proveedoras) generan un marco de nuevas relaciones de comunicación y regateo tanto con políticos como con “clientes” de la sociedad. Lo que sí es claro, entonces, es el espíritu que anima a los cuasi-mercados: atomizar el poder, generar sistemas que a través de la competencia tiendan a auto-regularse, automatizar la evaluación del sistema para que los juicios sobre calidad o desempeño se trasladen fuera de sistemas administrativos de control y se puedan observar en términos de demanda y oferta, por ejemplo. Partiendo de un supuesto racional-egoísta de la naturaleza humana, se propone la construcción de un sistema artificial de mercado que atomice el poder y lo distribuya con el fin de que tanto la dinámica como la evaluación se generen de manera “automática” (se asume que, un padre de familia al elegir una escuela habrá investigado antes, porque es racional, lo que lo convierte en un mecanismo neutral de evaluación de la calidad de la escuela).

c) *Principal-agente*

Al igual que el concepto cuasi-mercados, el modelo *principal-agente* es un instrumento analítico proveniente de la ciencia económica³. Tal como reseñan Maskin y Tirole:

La literatura ha desarrollado este modelo tanto desde la perspectiva más teórica o abstracta (véase Laffont-Masking, 1982, y Guesnerie-Laffont, 1984) como desde la aplicación a una variedad de interesantes problemas económicos como son los contratos de trabajo, la tasación óptima, los precios y su discriminación cualitativa, los contratos de seguro, la proyección educativa, las subastas, los bienes públicos y la regulación de monopolios. (Maskin y Tirole, 1990, 379).⁴

³ El binomio conceptual principal-agente se debe al artículo de Stephen Ross intitulado “The Economy Theory of Agency: The Principal’s Problem”.

⁴ En lo específico:

Las aplicaciones particulares del problema principal-agente han sido realizadas para el caso de un asegurador que no puede observar el nivel de cuidado tomado por la persona que está siendo asegurada; para el caso del terrateniente que no puede observar la decisión de inversión del usufructuario de la tierra; y el caso del propietario de una empresa que no puede observar el nivel de esfuerzo de un gerente o de un trabajador. (Grossman y Hart, 1983, 7).

En lo particular, el modelo atiende la relación que establecen dos tipologías de actores: el *principal* y el *agente* los cuales se sitúan en un eje asimétrico de autoridad formal. El modelo entiende por principal a aquellos actores cuya posición, visualizada como de autoridad formal, es la de quien contrata o quien exige un servicio o resultado. Por su parte el agente es entendido como aquel actor cuyo papel es el de ser contratado o quien procura un servicio o resultado esperado. En el ámbito de la administración pública y en el de la ciencia política el modelo principal-agente se utiliza para estudiar el espectro de la influencia burocrática. En estas áreas el principal tiende a estar encarnado por la legislatura (y los políticos en general) mientras que el agente es encarnado por la burocracia (y los burócratas como su componente singular) (véase Bendor, 1999).

Una descripción sucinta de la relación entre el principal y el agente, tal como lo concibe el modelo, la ofrecen Grossman y Hart:

Considérese a dos individuos que operan en un ambiente de incertidumbre y para los cuales es deseable compartir el riesgo. Supongamos que uno de los individuos (conocido como el agente) realiza una acción sin que el otro individuo (conocido como el principal) pueda observarlo. Así, se asume que esa acción afecta la cantidad total del consumo de dinero que está disponible para ser dividida entre los dos individuos. En general, la acción que es óptima para el agente dependerá de cuán compartido sea el riesgo entre él y el principal. (Grossman y Hart, 1983, 7)

De igual forma, ya más adentrados en la versión contractualista del modelo, la relación podría describirse de la siguiente forma: el principal ofrece un contrato que el agente decide si se acepta o rechaza. El agente cuenta con información privada sobre el parámetro de su función de utilidad. Este parámetro determina su "categoría". El parámetro afecta, al menos indirectamente, el presupuesto del principal, dado que la "categoría" del agente establece la clase de contrato que estará dispuesto a aceptar. (véase Maskin y Tirole, 1990, 379).

Los elementos analíticos que componen el modelo son la información asimétrica y el conflicto de intereses. Con relación a lo primero, la teoría "contractualista estándar" asume que el principal, quien propone el contrato, no tiene información privada relevante sobre todos los aspectos que inciden en el contrato. Esto lo conduce a padecer cierta desventaja de información. En algunos modelos desarrollados por la ciencia económica, el principal no puede observar la acción del agente, (a lo cual se le define como problema de azar o de la acción oculta); en otros, el agente tiene información acerca de sí mismo o del ambiente de la tarea que el superior no tiene, lo cual se define en la literatura como modelos de selección adversa o de información oculta. (véase Bendor, 1999).

Por su parte, en lo concerniente al conflicto de intereses, en el modelo principal-agente los dos actores (principal y agente) tienen valores comunes y sostienen una disputa en torno a la distribución de un recurso (dinero,

presupuesto, etc.) o al cumplimiento de un servicio. Esta disputa abre paso a la existencia de diferentes puntos ideales. Adicionalmente, el modelo básico principal-agente concibe a ambas partes como optimizadoras activas, lo cual es la fuente principal del problema base en torno al cual gira toda la relación, a saber: cómo puede el agente explotar estratégicamente la información asimétrica y cómo puede el principal controlar esta situación.

En la administración pública este conflicto se interpreta de la manera siguiente: el agente (burocracias) carece de autoridad formal, sin embargo tiene conocimientos estratégicos, elemento que le permite diseñar el conjunto de alternativas. Por su parte, el principal (políticos), tiene autoridad formal, pero su información es escasa. Su único papel es el de hacer la elección final. Dado este contexto, las burocracias o agente tienen preferencias programáticas y su cometido prioritario es el de manipular la agenda del principal para aumentar la probabilidad de que se seleccione su programa preferido. Por su parte, los políticos o principal han de intentar que la selección del programa a implementar sea la que garantice el mejor beneficio a su status político. Visto lo anterior, el conflicto de intereses podría verse como una consecuencia de la relación existente entre la autoridad formal que emana de la jerarquía institucionalizada, y la autoridad real, determinada por la estructura de la información.

Teniendo en cuenta los aspectos recién mencionados, el modelo sugiere que el principal, al tener conciencia del intento de manipulación, busca controlar la situación de dos formas. En la primera, puede ejercer el poder de amenazar con rechazar las opciones del agente si éste diseña alternativas inaceptables. En la segunda forma de control, el principal puede comprometerse con un plan de incentivos, que de forma explícita otorgue una recompensa al agente por diseñar propuestas que beneficien al principal. Si bien las dos opciones resultan válidas para reducir el poder de influencia del agente, la primera es menos eficaz en la recuperación del poder real por parte del principal, puesto que sólo se incentiva que el agente realice un trabajo más cuidadoso en el diseño de las alternativas que les son deseables. Por su parte, la creación de un plan de incentivos armoniza el *self interest* del agente con el *self interest* del principal. Profundicemos un poco más en esta última opción de solución del problema.

En el modelo se llega a la conclusión de que una cuestión fundamental consiste en saber si el principal puede encontrar los incentivos que induzcan al agente a actuar en aras de los intereses del primero. Esto implica dos aspectos, por una parte, que el principal debe conocer la acción que le gustaría observar en el agente; por la otra, que su objetivo fundamental debe ser el de inducir tal acción. Para lograrlo, lo que el modelo aconseja es que el principal conozca la función de utilidad del agente, lo cual le abre las puertas para pronosticar cómo respondería el agente ante cualquier plan de incentivos que pueda considerar. Planteado este supuesto, el problema de decisión del principal consiste en

elaborar un plan de incentivos que maximice la utilidad esperada, partiendo de la idea de que el plan inducirá al agente a actuar en su propio interés.

De igual forma el modelo aconseja que:

El contrato deberá ser inviolable para el agente, quien sólo realizará las acciones que maximicen su propia utilidad esperada, a la luz de los incentivos. El contrato debe satisfacer una restricción de participación: debe generar para el agente por lo menos tanta utilidad esperada como la que puede obtener en su mejor oportunidad fuera de la organización de referencia. Por último deberá especificarse el conjunto de los contratos viables. (Bendor, 1990, 499)

A modo de corolario, resulta necesario destacar que son cinco las principales críticas que se les realizan al modelo principal - agente. La primera señala que en el modelo se interpreta la acción del agente como un esfuerzo que le disgusta. La segunda crítica apunta que se percibe que el principal se compromete con un plan de incentivos, en un esquema de todo o nada. El tercer reparo que se le realiza el modelo es que todos los modelos de principal - agente suponen un sólo principal "...los burócratas principales responden a menudo a un conjunto diverso de superiores políticos que podrían diferir entre ellos en cuanto a la dirección que el agente debiera seguir..." (Bendor, 1990, 504). La cuarta crítica es que la comparación casual de sus pronósticos con los datos indica la existencia de problemas:

Bengt Holstrom (...) señala que los resultados son a menudo muy sensibles a los supuestos de un modelo. Arrow sugiere que resulta costosa la especificación de relaciones complejas, lo que crea una presión en favor de los contratos simples. Y la hipersensibilidad de los resultados ante la estructura fina de los supuestos deriva del uso de los postulados clásicos de la racionalidad: en virtud de que el principal y el agente tienen poderes de computación ilimitados, son sensibles a los campos más pequeños. Se puede incluir un costo de redacción (y ejecución) de los contratos en estos modelos; la modificación de los postulados de la racionalidad es un cambio más fundamental. (Bendor, 1990, 505)

Por último, la quinta crítica es que la visión de la asimetría de información a favor del agente es restrictiva, puesto que existen casos donde el principal es el depositario de la mayor fuente de información (consúltese, Maskin y Tirole, 1990, 379-380).

Con la lógica principal-agente asistimos de alguna manera a la institucionalización del egoísmo y el juego estratégico: los actores racionalmente engañan, racionalmente pueden mentir o actuar de manera racional con cierto "dolo" (selección adversa, "riesgo moral" o "moral hazard"). La naturaleza humana egoísta es la clave de esta visión, y su aplicación a la esfera de lo público tiene importantes consecuencias. Ejemplifiquemos: administrativamente, el concepto de servicio público no debería ser sustancialmente diferente al de cualquier otro trabajo. El servicio público es una forma de trabajo con ciertas características generales institucionales que definen las características específicas del juego principal-agente. La burocracia,

los políticos, los ciudadanos juegan múltiples e interconectados juegos principal-agente, y la clave no está en reprimir u ordenar el egoísmo que puebla estos juegos, sino en darles sentido.

La lógica de mercado aparece sutilmente: los juegos principal-agente son complejos de resolverse por una lógica de mercado. Williamson (1991), siguiendo a Olson (1992), ya lo había constatado en su momento. Las jerarquías son importantes, pues son respuestas ante la dificultad del mercado de ordenar todas las relaciones. Pero esto no implica que el mercado no entre de nuevo: las jerarquías se acomodan a las reglas de mercado en el momento en que se comprende el juego que ordena a las jerarquías: incentivos, contratos, amenazas e información. Si bien las relaciones principal-agente son complejas organizacionalmente, económicamente se reducen a la búsqueda del interés egoísta y al control de la información.

Bajo esta perspectiva, entonces, reaparece el mercado pues la clave está en comprender el costo de las transacciones que se requieren para establecer contratos adecuados que dirijan el egoísmo individual a órdenes sociales eficientes (Williamson, 1991. 24-25). Cuando hablamos de burocracias públicas estamos enfrentando una particular manera de afrontar el dilema organizativo de las administraciones públicas: ordenar el egoísmo propio de los individuos que componen a la burocracia y el sistema político de tal manera que sus acciones individuales egoístas generen eficiencia social como efecto (si no como intención). Este último punto es muy importante: la visión principal-agente reduce en última instancia la dinámica de relaciones entre los agentes sociales a un cálculo de transacciones. En todo caso pareciera ser que el argumento del principal-agente descansa en una esperanza y una promesa muy particular: si en este mundo complejo de relaciones egoístas y oportunistas, manejadas en espacios de incertidumbre y de racionalidad limitada, alguien encontrara la fórmula para inducir comportamientos socialmente racionales, se estaría ante una verdadera piedra filosofal de las ciencias sociales. Es muy probable que los defensores de este instrumento omnipresente y omnipoderoso piensen que están cerca de cumplir con esta promesa.

Para la NGP, el principal-agente es más que un poderoso instrumento para diseñar organizaciones e instituciones: se convierte en la base de análisis de la dinámica burocrática y de su relación con los políticos y con los ciudadanos. Por un lado, positivo de alguna manera, la NGP hace explícita la dinámica política de la relación de la burocracia, como actor, con los políticos electos y designados. La pregunta clave es ¿cómo alienamos los objetivos, capacidades y recursos de poder de unos y otros con los de la sociedad? ¿Cómo hacemos a la sociedad un principal? Por otro lado, de alguna manera un lado negativo, la NGP cae en la reducción de las relaciones político-ciudadano-político-burocracia a un entramado de costos de transacción, donde el cálculo de beneficios y de manejo oportunista de información termina englobando de manera prácticamente general la racionalidad política de los actores en una sociedad

particular. El egoísmo se hace moralmente racional y los cálculos económicos (entendiendo por éstos no sólo monetarios o de precios, sino de costos de transacción y de obtener información) se convierten en la pieza sustantiva para comprender los disparadores del comportamiento humano.

3. Reflexiones finales: NGP, mercado y poder

La NGP ha posibilitado una reflexión amplia y profunda de la compleja relación entre políticos, sociedad y burocracia. La importancia del argumento gerencialista está en que las innovaciones que ha propuesto, no se quedan en meros instrumentos económicos o administrativos que se implementan con una receta o con una guía. La innovación de la NGP debe verse también en términos de la visión política y social que guarda y defiende. La incorporación del argumento económico del “hombre racional” (limitado) es, sin duda, la pieza angular de la argumentación: ni los políticos, ni las burocracias buscan de manera “natural” el bienestar social o el interés general. Persiguen primero, nos dicen, su interés particular, requieren calcular en un complejo juego de racionalidad y egoísmo los movimientos que realizan. Las estructuras institucionales son, sin duda, la construcción derivada del enfrentamiento de múltiples intereses individuales y colectivos, en un marco de incertidumbre, racionalidad limitada y juegos de múltiples equilibrios.

Los actores políticos son estratégicos, nos recuerda la NGP, y es en esta conciencia que la sociedad debe entender su labor de vigilancia y control sobre los gobiernos y sus instituciones. Ni el mejor sistema administrativo, ni la búsqueda en abstracto de la ética pública podrán por sí mismas transformar la realidad del juego de poder que se genera en una democracia. El egoísmo es, al final de cuentas, la base del comportamiento humano, no sólo en el mercado, sino en las demás esferas sociales.

La NGP ha incorporado en este punto del debate público, una serie de instrumentos, algunos más conocidos que otros. Pero, dentro de esta gama de innovaciones, la NGP asume una posición muy interesante y discutible, al mismo tiempo, respecto de la estrategia general que se debe seguir para reformar y construir la administración pública de los gobiernos contemporáneos.

En este documento hemos tratado de mostrar que la base de la innovación de la NGP está, en realidad, en una propuesta de atomización del poder, como mecanismo central que genera los cambios estructurales del comportamiento gubernamental. Ante los dinámicos juegos de actores racionales y egoístas dentro de las estructuras institucionales creadas, no es posible sostener, desde esta perspectiva, que un arreglo administrativo aislado podría resolver las ineficiencias o desviaciones encontradas en la acción pública. No es posible debido a que un arreglo administrativo no transforma necesariamente los juegos estratégicos que los actores sociales y gubernamentales son capaces de construir. De la misma manera, un cambio administrativo aislado es incapaz de

identificar los juegos estratégicos que se construyen debido a que la mayor parte de estos juegos no tienen una sola solución (o equilibrio).

Por ello, pensamos que es importante identificar con claridad el sustento base de la NGP: enfatizar el desempeño, la atención al cliente y la búsqueda de resultados, entre otras innovaciones que se han adscrito a la NGP y que pueden ser vistas en realidad como mecanismos específicos de una estrategia política particular: atomizar el poder como medio para reducir el oportunismo y obligar o incentivar a los actores a que en su actuación egoísta individual, generen eficiencia social. Mirar por el desempeño y por los resultados, se explica en la medida en que se crean sistemas que reducen la capacidad de las burocracias para aprovecharse de su ventaja de información; lo mismo puede decirse de la relación entre políticos y sociedad. "Empoderar" al cliente tiene la misma meta: despojar a las burocracias del poder para autoevaluarse en términos de su acción, traspasando a la sociedad esta misma, con un mecanismo lo más parecido al mercado que sea posible (cuasi-mercados, por ejemplo, como aquí se ha explicado). Descentralizar, crear competencia, contratar servicios por fuera (*contracting out*) adquieren una explicación más contundente y clara, cuando se comprende la base política que se encuentra detrás.

La NGP tiene un proyecto político, una perspectiva de los mecanismos para construir democracias eficientes y efectivas. Y el poder tiene un papel significativo: no se puede afectar la forma en que actúan los gobiernos si no es transformando las reglas del juego, con el fin de dirigir o producir que comportamientos egoístas individuales generen eficiencia social o efectos socialmente eficientes. El mercado tiene este rol, pues en una visión ideal, el mercado existe gracias a que el poder de los individuos se ve reducido de tal manera que un actor no puede por sí mismo determinar el resultado o transformar las reglas del sistema. Acercar la acción de los gobiernos a una dinámica de este estilo, es la aspiración de la NGP.

Entendiendo esto, es mucho más productivo el análisis de la NGP, más allá de la retórica reformista y "reinencionista", más allá de una visión limitada de la NGP a través de sus instrumentos administrativos vistos de manera aislada. Y la crítica será, por lo tanto, más productiva también. La NGP tiene un proyecto político y las consecuencias de ese proyecto, que ya pueden ser observadas, no son triviales (véase la importante autocrítica que en Nueva Zelanda se está realizando después de varios años de implementar estas ideas de la NGP, Bhatta, 2003). Podemos hablar de consecuencias de 1er nivel y de 2do nivel. Las de segundo nivel, más operativas, podríamos resumirlas de la siguiente manera:

1. La pérdida relativa de estándares de valores y de ética del comportamiento público.
2. Pérdida de congruencia de la acción gubernamental como un todo ante la dispersión de esfuerzos en diversas agencias con estrategias propias.
3. Problemas de gobernanza ante la disparidad de percepciones e interacciones entre las diversas partes del gobierno (Bhatta, 2003, 5).

Las de primer nivel podrían resumirse de la siguiente manera:

1. Una visión de la cuestión gubernamental que enfatiza al egoísmo como variable y que reduce la ética y la moral a un arreglo racional de transacción e intercambio, sin lugar a dudas tiene consecuencias en el "ethos" público, en la visión de la naturaleza de la acción política y burocrática.
2. Una visión que plantea al egoísmo no sólo como inevitable sino incluso como deseable, y que estructura la institucionalidad de lo público en el arreglo de los diferentes egoísmos para construir una especie de ingeniería de la eficiencia racional, impacta sin lugar a dudas en la percepción del rol de un gobierno. Si el rol es básicamente administrar servicios y eficientar procesos, entonces queda en duda el papel que un gobierno tiene al respecto de generar las condiciones de justicia y equidad, de equilibrio y respeto a la diferencia y al debate, conflictivo o no, propios de cualquier sociedad plural.

En última instancia el debate sobre la NGP y sus innovaciones no puede quedarse exclusivamente en el nivel técnico, sino que debe profundizar en las raíces analíticas de la propuesta que da vida a los instrumentos, pues sólo así podremos medir mejor las consecuencias y proteger a las sociedades de aquellas menos deseables o francamente preocupantes que sin duda la NGP potencialmente genera.

Bibliografía

- Aghion, Philippe y Tirole, Jean (1997). "Formal and Real Authority in Organizations", *The Journal of Political Economy*, vol. 105, núm. 1, Feb., 1-29.
- Arellano, D. (Coord). 2004. *Más allá de la reinención del gobierno*. México. Ed. CIDE-M.A. Porrúa.
- Arrow, K. (1963). *Social choice and individual values*. New Heaven. Yael U.Press
- Arrow, Keneth (1975). "Vertical integration and Communication" *Bell J. Econ.* 6 spring: 173-83.
- Arrow, Keneth (1985). "The Economics of Agency" en *Principals and Agents*, John Pratt y Richard Zeckhauser (comps.), Boston, Harvard Business School Press.
- Baiman, Stanley (1982). "Agency Research in Managerial Accounting" en *Journal of Accounting Literature* 1: 154-213.
- Barzelay, M. (2000). *The New Public Management: improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley. University of California Press.
- Bendor, Jonathan (1999). "Modelos formales de la burocracia: una reseña" en Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky, *Administración Pública: El estado actual de la disciplina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Bendor, Taylor y Van Gaalen (1985). "Bureaucratic Expertise versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting", *American Political Science Review* 81: 1187-1207.
- Bhatta, G. (2003). *Post-NPM themes in Public Sector Governance*. Working Paper no 17. State Services Commission. www.ssc.govt.nz.
- Cooper, R. et al. (1989). Communications in the Battle of the sexes game: some experimental results. *The RAND Journal of Economics*, vol. 20. n. 4. 568-87
- Crémer, Jacques (1995). "Arm's Length Relationships" *Q.I.E* 110 May: 275-95.
- Crozier, M. (1964). *The bureaucratic phenomenon*. Chicago. Chicago University Press
- Downs, Anthony (1967). *Inside bureaucracy*. Boston. Little Brown.
- Feyerabend, P. (1993). *Against Method*. 3rd Edition. Londres. Verso Books.
- Fiorina, Morris (1982). "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?" *Public Choice* 39: 33-66.
- Fiorina, Morris (1986). "Legislative Uncertainty, Legislative Control, and the Delegation of Legislative Power", *Journal of Law, Economics, and Organization* 2: 33-50.
- Gauthier, D. (1994). *La moral por acuerdo*. Barcelona. Gedisa.
- Grossman, Sandford J. y Hart, Oliver D. (1983) "An Analysis of the Principal-Agent Problem" in *Econometrica*, vol. 51, núm. 1, January, 7-45.
- Guesnerie, R., y J.-J Laffont (1984). "A Complete Solution to a Class of Principal-Agent Problems with Application to the Control of a Self-Managed Firm", *Journal of Public Economics*, 25, 329-369.
- Hayek, F. (1996). *Individualism and economic order*. Chicago. University of Chicago Press.
- Laffont, J.-J., y E. Maskin (1982). "The Theory of Incentives: An Overview" in *Advances in Economic Theory* ed. By W. Hildenbrand. Cambridge: Cambridge University Press, 31-94.
- Le Grand, J; C. Proper and R. Robinson, (1991^a). *The Economics of Social Problem*, 3er. Edición. Londres, Macmillan.

- Le Grand, Julian. "Quasi Markets and Social Policy". *The Economic Journal*, 101 September 1991c, 1256-1267.
- Le Grand, Julian. 1991b. "The Theory of Government Failure". *British Journal of Political Science*. vol. 21, núm. 4. pp. 423-442.
- Levinthal, Daniel (1988). "A Survey Of Agency Models Of Organization", *Journal of Economic Behavior and Organization* 2: 307-33.
- Maskin, Eric y Tirole, Jean (1990). "The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal: The Case of Private Values" in *Econometrica*, vol. 58, núm. 2, March, 379-409.
- Maskin, Eric y Tirole, Jean (1992). "The Principal-Agent Relationship with an Informed Principal, II: Common Values" in *Econometrica*, vol. 60, núm. 1, January, 1-42.
- Miller, D. (1989). *Markets, State and Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Moe, T. (1997). "The positive theory of public bureaucracy" en D. Mueller, ed. *Perspectives on Public Choice; a Handbook*. New York. Cambridge U. Press.
- Moe, Terry (1984). "The New Economics of Organization" *American Journal of Political Science* 28: 739-77.
- Monroe, Kristen Renwick. "A Fat Lady in a Corset: Altruism and Social Theory". *American Journal of Political Science*, vol. 38, Issue 4 (Nov. 1994), 861-893.
- Niskanen Jr, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Olson, M (1992). *La lógica de la acción colectiva*. México. Ed. Limusa-Noriega.
- Ostrom, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama. Alabama University Press.
- Popper, K. (1959). *The logic of scientific discovery*. New Jersey. Hutchinson.
- Riordan (1990). "What's Vertical Integration?" in *The Firm as a Nexus of Treaties*, edited by Masahiko Aoki, Bo Gustafsson, and Oliver E. Williamson. Londres. Sage.
- Ross, S. (1973). "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem" *American Economic Review*, 63 (1973), 134-139
- Schmidt (1991). "The Cost and Benefits of Privatization" Manuscript. Bonn: Univ. Bonn 1991
- Simon, H. (1947). *The administrative behavior*. Chicago. University of Chicago Press.
- Williamson, O. (1991). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones prácticas*. México. FCE.
- Wolf Jr, Charles. (1988). *Markets or government: Choosing Between Imperfect Alternative*, Cambridge, Mass: MIT Press.