

# Administración & Desarrollo

---



Escuela Superior de Administración Pública  
República de Colombia



Revista *Administración & Desarrollo* No. 49  
Bogotá, D. C., Primer semestre - Junio de 2008

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESAP

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
Director Nacional

MAURICIO VILLALOBOS RODRÍGUEZ  
Subdirector Administrativo y Financiero

CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE  
Subdirector Académico

ANDRÉS FELIPE ÁLVAREZ GRAJALES  
Decano de Facultad de Investigaciones

DAVID SUÁREZ RIVERO  
Editor

*Comité Científico Administración y Desarrollo*

William Jiménez Benítez, Tito Antonio Huertas Porras, Óscar Oslack,  
Cristina Díaz, Roberto Obando Presto, Gustavo Palomares,  
Fabián Pressacco Chavez, Bianor Scelsa Cavalcanti, Eduardo Araya Moreno,  
Felipe Gómez Isa, Jokin Alberti Bidaguren, Eduardo J. Ruiz Vieyetz.

*Comité editorial - ESAP*

*Facultad de Investigaciones. Resolución 0799 de 2008*

Alberto Giraldo Saavedra, Miguel Borja Alarcón, Jaime Mejía Gutiérrez,  
Neftalí David Suárez Rivero, César Augusto Giraldo Giraldo, Juan Fernando Álvarez Rodríguez

*Corrección de estilo*

Sol Mercedes Castro

*Diagramación, impresión y acabados*

Imprenta Nacional de Colombia

*Coordinación edición*

Jorge Enrique Fernández P.  
Facultad de Investigaciones, ESAP  
Bogotá, D. C., calle 44 No. 53-37, CAN. PBX 2202790, exts. 7230, 7232, 7060, 7346  
[instituto.investigaciones@esap.edu.co](mailto:instituto.investigaciones@esap.edu.co) / [www.esap.edu.co](http://www.esap.edu.co)

ISSN 0120-3754

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los artículos compete exclusivamente a sus autores y no compromete de modo alguno el pensamiento oficial de la ESAP, salvo en aquellos casos en que expresamente así lo indique.

# Contenido

<b>EDITORIAL</b>	<b>5</b>	
<b>PENSAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN</b>	<b>7</b>	<b>¿Un nuevo neo-liberalismo? Emprendimiento y nueva administración de “lo público”</b> JOSÉ FRANCISCO PUELLO SOCARRÁS
	<b>40</b>	<b>¿De qué democracia hablamos?</b> MARCELO ENRIQUE CARUSO AZCÁRATE
	<b>54</b>	<b>Participación, democracia y gobernabilidad</b> LUIS HUMBERTO HERNÁNDEZ
	<b>72</b>	<b>Descentralización, políticas públicas, gobernancia y territorio</b> JEAN-FRANÇOIS JOLLY
	<b>94</b>	<b>El gobierno y la gestión del desarrollo, una visión desde el conflicto constructivo. Elaboraciones sobre el caso colombiano</b> JAIME MEJÍA GUTIÉRREZ
<b>TEMAS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>107</b>	<b>Independencia del Banco de la República y su incidencia en la deuda pública colombiana del gobierno central, 1980-2004</b> LÚBAR ANDRÉS CHAPARRO CABRA
	<b>142</b>	<b>La integración regional en Bogotá: Un arreglo de gobernanza con débil institucionalidad</b> MARÍA ISABEL CONTENTO ORTIZ, SANDRA LILIANA LEÓN GIRÓN, SERGIO RODRÍGUEZ SANMIGUEL
	<b>156</b>	<b>Sociedades hidráulicas: Fronteras del poder administrativo</b> PABLO C. FORIÁN R.
	<b>182</b>	<b>“Apropiación de instrumentos fronterizos por parte de actores locales y su proceso de internacionalización</b> WILSON LADINO ORJUELA



# Editorial

La pregunta por las políticas públicas y su relación con el marco político apropiado para su realización puede derivar, y deriva de hecho, en múltiples cuestiones, que son las que hoy se abordan desde diferentes disciplinas —la ciencia política no sería sino una más— y los diversos enfoques, los cuales se reparten entre la descripción y la crítica. Los artículos reunidos en esta edición de *Administración & Desarrollo* se sitúan sin duda dentro de esta última perspectiva. Los propósitos de cada uno de ellos configuran una trama compleja, y registran preocupaciones de diverso nivel: desde la misma cuestión del modelo hasta la evaluación de casos específicos, desde la crítica de la teoría a la luz de la práctica hasta el análisis y valoración de las prácticas desde lo que la teoría prescribe. Un nítido eje atraviesa los estudios reunidos: la administración de lo público, sus posibilidades en clave de potencialidades, pero también de límites. Así, sin romper los hábitos del lector, esta cuadragésimo novena edición de la revista se estructura alrededor de la reflexión y la investigación. *Pensamiento y Administración* rubrica la primera, donde se agrupan cinco artículos, y *Temas de Investigación*, la segunda, con cuatro estudios.

No es necesario reseñar los textos que el lector tendrá por sí mismo oportunidad de aquilatar bajo el prisma de sus intransferibles intereses, pero permítase una breve introducción a los temas. Al cuestionamiento de la tesis sobre un “neo-liberalismo” de nuevo cuño, y a la develación del tamaño de las continuidades y diferencias se orienta el ensayo de Puello-Socarrás: *¿Un nuevo neo-liberalismo? Emprendimiento y Nueva Administración de “lo público”*. Marcelo Caruso,

en *¿De qué democracia hablamos?*, examina la problemática de los modelos de democracia —representativa y participativa— a través de la discusión de las concepciones de legitimidad, gobernabilidad y control social. El desarrollo del capitalismo y las transformaciones más recientes en algunos gobiernos de la región sustentan el argumento. En cercana línea crítica frente a la democracia colombiana se estructura la reflexión de Hernández (*Participación, Democracia y Gobernabilidad*), a fin de, como él mismo expresa, arriesgar la propuesta de “un escenario democrático gobernable, cuya gestión implica el ejercicio de las variadas formas de gestión, cogestión y autogestión ciudadana”. El tema de la política pública en educación en el escenario de Nariño sirve a Jolly para examinar los límites de la descentralización y de la misma política educativa en sus definiciones frente a la ruptura que plantea lo que, en palabras del autor, constituye la “penetración del símbolo de la sectorialidad por otra territorialidad”. Por último, cierra esta primera sección la lectura ofrecida por Jaime Mejía alrededor de la gestión del desarrollo desde una perspectiva del conflicto constructivo. Las elaboraciones teóricas sobre el desarrollo, desde Keynes a Sen, son ahora revisitadas con apoyo en un concepto de la administración en el que el desarrollo se aborda desde la gestión del conflicto y la construcción de consensos.

La sección de *Temas de Investigación* recoge cuatro estudios de caso de insoslayable actualidad, como lo indican sus títulos: *Independencia del Banco de la República y su incidencia en la deuda pública colombiana del gobierno central (1980-2004)*, de Lúbar Andrés Chaparro; *La integración*

*regional en Bogotá: un arreglo de gobernanza con débil institucionalidad*, del grupo de investigadores que encabeza María Isabel Contento; *Sociedades hidráulicas: fronteras del poder administrativa*, de Pablo Florián (aquí se trata la administración del recurso hídrico como índice de un esquema de dominación que es iluminado en clave comparativa); y finalmente *Apropiación de instrumentos fronterizos por parte de actores locales y su proceso de internacionalización. El caso del Departamento del Vichada*, de Ladino Orjuela. Los estudios reunidos en esta parte de la revista no sólo dan cuenta de los temas y procesos

de investigación que actualmente tienen lugar en la ESAP, sino igualmente del estado de avance de los proyectos que adelantan los diferentes grupos de investigadores.

No resta sino invitar al lector de *Administración & Desarrollo* a juzgar y enriquecer con su crítica esta oferta que la Facultad de Investigación de la Escuela Superior de Administración Pública se complace en presentar.

**David Suárez Rivero,**  
M.A. en Filosofía.  
Editor

## ¿Un nuevo neo-liberalismo?

### *Emprendimiento* y Nueva Administración de “lo público”

**José Francisco Puello-Socarrás**

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia e investigador del Grupo Interdisciplinario de Estudios Políticos y Sociales, Theseus de la misma Universidad, y de la Corporación Conciencia Política. Máster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública y actualmente estudiante de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires, Argentina). Se ha desempeñado como docente ocasional de la carrera de Ciencia Política en la Universidad Nacional de Colombia y ex asesor del Senado de la República en temas políticos y económicos.

**Resumen:** La hipótesis principal que se intenta en el presente artículo muestra la “transición interna” que se consolida en el neoliberalismo actual mediante un desplazamiento de sus fundamentos teóricos, interpretando las consecuencias en términos concretos que supone este trance.

La nueva constitución del discurso neo-liberal actual parece ir abandonando la centralidad que ocupaba la visión neoclásica angloamericana como su soporte epistemológico para privilegiar ahora las claves y los referentes neoclásicos de procedencia austriaca. El paradigma neoliberal angloamericano sobre el cual descansó la instalación pragmática del modelo en sus inicios (las denominadas reformas estructurales de primera generación), por el momento, parece extinguirse en su efectividad –especialmente política– motivando una suerte de giro interno hacia “otro” énfasis de distinto cuño, en lo que denominamos *nuevo neoliberalismo* y en donde el concepto de *emprendimiento* se posiciona como una clave sustancial para apreciar su metamorfosis. Esto no significa, sin embargo, que se desvirtúe la naturaleza del neo-liberalismo. Al contrario, el tránsito aludido intenta invocar las nuevas realidades y dinámicas en el escenario neoliberal contemporáneo que explican con rigurosidad la novedad de sus rasgos recientes, proyectando sus tendencias futuras.

Se intentan entonces, resumir algunas de las principales tendencias y efectos del “nuevo neoliberalismo” enfatizando las manifestaciones en la neoadministración pública, en la medida que sus cambios son simplemente un síntoma contundente sobre una nueva época en el neoliberalismo que conlleva una continuidad que no resulta sustancialmente diferente a la que convocó la denominada por Milton Friedman: “contrarrevolución neoliberal”.

**Palabras clave:** Neoliberalismo, Emprendimiento, Nueva Gestión Pública, Economía Política, Nuevo Neoliberalismo.

**Abstract:** The main hypothesis intended in this article shows the “internal transition” that is consolidated in the present neo-liberalism by shifting its theoretical foundations, interpreting the consequences in concrete terms assumed by this trance

The new constitution of the present neo-liberal talk seems to be abandoning the centralism that occupied the Anglo-American neoclassic vision as its epistemological support to privilege the neoclassical keys and referents coming from Austria. The Anglo American neo-liberal paradigm over which rested the pragmatic installation of the model in its beginnings (the so called first generation structural reforms), for now, seems to extinguish in its effectiveness – particularly political – motivating a sort of internal shift towards “other” emphasis of different type, what we call *new neo-liberalism* and where the concept *entrepreneurship* is positioned as a substantial key to appreciate its metamorphosis. This does not mean, however, that it detracts from the nature of the neo-liberalism. To the contrary, the transit referred to tries to invoke the new realities and dynamics in the contemporary neo-liberal scenario that rigorously explain the update of its recent features, projecting its future tendencies.

It is intended then, to summarize some of the principal tendencies and effects of the new neo-liberalism emphasizing the manifestations in the neo-public administration, as the changes are simply an overwhelming symptom about an epoch in the neo-liberalism that leads to a continuity that does not result substantially different to the one that convoked Milton Friedman the so-called by Milton Friedman: “Neoliberal contra revolutionary”.

**Keywords:** Neoliberalism, Entrepreneurship, New Public Management, Political Economy, New Neoliberalism.

## PRELIMINARES

Hace un par de años la publicación de un pequeño libro, casi un manual, escrito por el argentino: Andy Freire –quien al parecer, cuenta con algún nivel de popularidad en su país–, introduce ilustrativamente un acontecimiento clave para los propósitos que pretendemos discutir en las próximas líneas. Allí se relata:

“Cuando estaba en la Universidad terminando mis estudios universitarios en Argentina, decidí visitar a todos los empresarios que aceptaran recibirme. Cursaba el último semestre de la Licenciatura en Economía y sentía que mi *contador de vueltas* se ponía en cero: la vida profesional era algo muy distinto de la universidad y el éxito alcanzado en la formación académica no garantizaba en absoluto el éxito en el mundo de los negocios...

¿Qué es un emprendedor? ¿En qué consiste la actividad emprendedora? (...) Un emprendedor es una persona que detecta una oportunidad y crea una organización (o la adquiere o es parte de un grupo que la hace) para aprovecharla... El proceso emprendedor comprende todas las actividades relacionadas con detectar oportunidades y crear organizaciones para concretarlas” (Freire, 2005: 21-22).

La obra de Freire se titula: *Pasión por emprender: de la idea a la cruda realidad*. El título mismo no sólo combina estratégicamente una serie de palabras muy características que llaman la atención del público lector en general; además, de entrada propone –como resulta ser una costumbre bastante arraigada hoy por hoy en el mercadeo editorial– una serie de personalidades que le otorgan algún tipo de legitimidad intelectual a la obra y al escritor a priori.

El libro está comentado (así aparece en su solapa y en la contraportada) por diversas “autoridades” académicas, empresariales y periodísticas; entre ellas: Walter Kuemmerle de la Universidad de Harvard, Linda Rottemberg de la

Fundación Endeavor, Mario Vásquez, Presidente de *Telefónica* en Argentina, Alberto Padilla de CNN y Jan Boyer (asesor presidencial de los Estados Unidos). A la lista anterior, se sumaba un par de nombres más, aunque menos conocidos ó reconocidos. Los comentaristas destacan en frases “aforísticas” distintos aspectos de la obra que, en últimas, intentan reafirmar en los lectores –como potenciales compradores– que el libro refleja fidedignamente la excelencia y la virtud de quien lo escribe, previniéndoles positivamente.

*Pasión por emprender* llama la atención por varias cosas. Empezando por su estilo, escrito en primera persona y haciendo uso de un recurso de intimidad (e intimidación, digamos, amigable), recuerda demasiado el tipo de literatura empresarial de las “historias exitosas” (*sucessful stories*) que en la década de los ochenta en los Estados Unidos tuvo un relativo auge con la denominada *empresomanía*<sup>1</sup>. Por esos años se vivió una especie de explosión de obras biográficas y narrativas, en algunos casos matizadas con un tono academicista, “de” y “sobre” empresarios “exitosos” que rápidamente tuvieron un *boom* de *best-sellers* en el mercado especializado y no especializado. Por lo general, con un lenguaje corriente y de fácil absorción para neófitos, describían diferentes experiencias empresariales de las que se podían extraer quirúrgicamente consejos prácticos para lograr vencer en el agitado y competido mundo de los negocios privados. Aunque la existencia de estos textos ha continuado desde entonces, la atención y difusión habían quedado relativamente en la sombra.

En segundo lugar, de lo dicho por Freire habría que destacar su léxico. La palabra “emprender” es una expresión muy característica en este caso. Hasta hace muy poco era utilizada excepcionalmente dentro de la lengua castellana; con frecuencia, la voz franco-anglófona: *entrepreneurship* (“emprendimiento”) aparecía

---

<sup>1</sup> El más publicitado y referencia obligada en esta literatura es el texto de Tom Peters y Albert Waterman, “*En busca de la excelencia*”.



traducida habitualmente como “empresarialidad”, “empresarismo” e, inclusive, simplemente como “empresarial”. Ahora el término *emprendimiento* es común y resulta cada vez más recurrente. Una jerga casi natural en distintos ámbitos: académicos, en los negocios privados y, recientemente –una cuestión que, a primera vista, podría ser una curiosidad lingüística–, en el uso corriente y cotidiano así también una designación que se utiliza “novedosamente” en diferentes invocaciones públicas y gubernamentales.

Pero lo más sorprendente de este asunto surge, cuando a pocas páginas de iniciar la lectura, se propone – literalmente– una pregunta crucial que desarrolla el corazón del argumento: la definición del “emprendedor” y del “emprendimiento”.

Desde allí, se alega constituir una serie de elaboraciones conceptuales y, especialmente, de *experiencias*, para extraer “aprendizajes” y así “comprender el proceso emprendedor” (Freire, 2005: 20). Sorprende aquí, que tan solo utilizando unas pocas líneas, su autor: Freire, haya podido sintonizar mediante un relato casual y simple, producto de la “vivencia” cotidiana y profesional en el campo de los negocios privados, un complejísimo concepto del pensamiento económico –como plantea su máximo expositor Ludwig von Mises, reconocido como uno de los *Padres del Neoliberalismo*, junto a F.A. von Hayek–, noción central para la explicación del funcionamiento de la sociedad moderna y contemporánea y que ha sido fundamental para la instalación de la *renovación liberal en el siglo XX*, el neo-liberalismo (teórico) y los denominados *neoliberalismos reales*.

Tomando en cuenta los hechos en concreto y no exclusivamente la teoría en abstracto, actualmente el *emprendimiento* no sólo ha sido virtualmente resucitado, sino que, ha resurgido con una potencia realmente excepcional hasta el punto de propiciar nuevas configuraciones en la sociedades –global y localmente hablando– y en diferentes escenarios: económicos, socio-políticos y culturales.

Lo que en apariencia puede ser en nuestro relato simplemente una anécdota, para los más absortos un mero hecho aislado, por el contrario, aporta algunos síntomas claves para descifrar las realidades presentes.

La extendida y más inédita reiteración del *emprendimiento* y las condiciones que plantearían su reedición en distintos campos de la vida social resulta ser un acontecimiento que, para este caso, brindaría algunos elementos sobre el tipo de transformaciones más recientes y, por qué no, tendencias posibles y pronósticos (aunque no predicciones) para el futuro.

Por esta razón, aquí planteamos dos inquietudes: por una parte, si el neoliberalismo se ha entendido erróneamente en un sentido minimalista que lo agota en un evento meramente tecnocrático; un acontecimiento reducido a una lógica de marcado énfasis economicista que evita analizar sus múltiples consecuencias, como por ejemplo su realidad como proyecto socio-político (situación que lo llevaría a un más allá de ser simplemente un recetario de políticas económicas y apuntaría a indagar sus efectos sociales, políticos y culturales); y, de otra parte, si desde esta posible nueva gramática del neoliberalismo no sólo se amplíen los repertorios argumentativos tradicionales; sino que, se convoque la consistencia de una eventual metamorfosis fundamental del neoliberalismo y una caracterización renovada de su proceso iniciado el nuevo milenio.

Nuestro punto de partida intenta redefinir –primero– el problema de lo “neoliberal” y, luego, en segundo lugar, extender sus hipótesis principales y consecuencias hacia otras dimensiones, apuntando centralmente a la *cuestión público-administrativa*.

Comprobamos que el panorama reciente coincide en lo fundamental con eventos emergentes muy significativos en la historia reciente colombiana; pero que, al mismo tiempo, guardan una estrecha relación con las principales tendencias globales del capitalismo en su fase

actual de acumulación. Contrario a las opiniones más difundidas hoy por hoy, en nuestro criterio, la variable neoliberal lejos de desaparecer, antes bien, se adapta, se adopta y, aunque metamorfoseada, insistimos, permanece y sigue produciendo algún tipo de verosimilitud.

Finalmente, destacamos de qué forma el referencial del *nuevo neoliberalismo* se realiza, de manera muy particular, alrededor de una novedosa *administración de 'lo público'* como una de sus principales expresiones, confeccionando lo que muchos han venido a denominar el “espíritu de nuestros tiempos”.

### ¿Qué neoliberalismo? ¿Cuál “emprendimiento”?

Aclaremos en qué sentido vinculamos *neoliberalismo* y *emprendimiento*. Todavía más urgente: qué se entiende por el neologismo “neoliberal” y qué consecuencias pueden derivarse desde esta interpretación en particular para el eje de análisis: el *emprendimiento* y sus posibles consecuencias. Antes, nos permitiremos expresar algunas prevenciones al respecto.

Insistentemente, los análisis tradicionales sobre el neo-liberalismo han omitido la complejidad que subyace al fenómeno. Insistimos que dentro de la opinión común y, sorprendentemente, buena parte de la actitud especializada intenta agotar al neoliberalismo en un mero evento de índole tecnocrática, desvirtuando su capacidad para provocar una verosimilitud sólida en el sentido de construir y constituir diversas realidades sociales<sup>2</sup>. Prejuicios de este tipo han llevado a vaciar el término. La cuestión se ha tornado entonces tan confusa que el neoliberalismo puede ser al mismo tiempo cualquier cosa y nada. Una operación que se ha aprovechado para “des-conocer” y si se quiere, también para deformar, lo característico del neoliberalismo.

Por el contrario, “re-conocer” el neoliberalismo en su complejidad es una operación insoslayable. Primordial a la hora de reflexionar en torno a sus procedencias, posibilidades y

manifestaciones así como intentar confrontar los efectos que ha generado, que genera y, sobre todo, que sigue generando hoy en las realidades sociales emergentes durante la actual etapa histórica (Puello-Socarrás, 2007).

Habría que aproximar entonces como referencia *sine qua non* para el neo-liberalismo, el influjo de los referentes teóricos que históricamente lo han constituido, los marcos ideológicos que subyacen a su cosmovisión y los *global trends* que influyen sus configuraciones más reveladoras. En conjunto, ofrecer algún tipo de balance que permita acceder una comprensión integral y actualizada del fenómeno.

Ahora bien, restablecer la discusión sobre “lo neo-liberal” implica hoy por hoy abrir la posibilidad de una suerte de “transición interna” en el neoliberalismo histórico mediante un desplazamiento de sus fundamentos teóricos así como las consecuencias *in situ* que esto representaría.

La nueva constitución del discurso neoliberal actual parece estar en un trance característico que registra un *trade-off* progresivo entre una visión ortodoxa (de corte angloamericano) y una visión heterodoxa (de procedencia austriaca) que por el momento parece ganar terreno y privilegios para proveer las claves y los referentes específicos para el proceso neoliberal. De hecho, este giro explica en buena parte la invocación permanente al referencial ‘emprendedor’.

El paradigma neo-liberal angloamericano y sobre el cual descansó la instalación pragmática del modelo en sus inicios (las denominadas reformas ajuste, y estructurales de “primera generación”) parece extinguirse en su efectividad –especialmente sociopolítica– motivando una suerte de giro interno hacia “otro” énfasis distinto, más ajustado y preparado para absorber

2 El calificativo neoliberal, de acuerdo con la anterior descripción ha venido siendo identificado unívoca y directamente con el conocido Consenso de Washington – hermenéutica que consideramos relevante pero todavía imprecisa e incompleta que ha llevado a corromper el debate sobre las opciones auténticamente diferentes al proyecto neoliberal en América Latina y las consecuencias no superficiales sino menos evidentes de su proyecto.

las nuevas condiciones económico-políticas globales. Este giro no significa, sin embargo, que se desvirtúe la naturaleza del neo-liberalismo. Al contrario, este *tránsito* no sólo muestra las nuevas realidades y dinámicas en el escenario neo-liberal contemporáneo, sino que, explica la novedad existente en sus rasgos vigentes, permitiendo pronosticar sus tendencias futuras.

### “Lo neo-liberal”: calidoscopio de posiciones

Tradicionalmente se ha identificado el fenómeno neo-liberal en relación con los dictados y la teoría económica neoclásica *anglo-americana*; de hecho, la plataforma ideológica y el soporte epistemológico que ha certificado (de manera unívoca y casi exclusiva) la reinstalación del espíritu liberal clásico en el marco del capitalismo contemporáneo. Y aunque esta postura no ha resultado incorrecta, sí exhibe grandes limitantes<sup>3</sup>.

Primero, porque a partir de una interpretación como ésta, se han restringido las *motivaciones* que permiten comprender y reconstruir integralmente en qué consiste la “renovación liberal” contemporánea y sus efectos más trascendentales a comienzos del nuevo milenio. Segundo: hechos recientes revelan que esta opción hermenéutica y heurística ha estado errada y resulta cada vez más impotente para acceder a las particularidades del proceso.

Otra de las frecuentes desviaciones ha estado relacionada con la identificación del neoliberalismo como una apuesta exclusivamente económica, lo cual deja sin destacar la insoslayable fuerza socio-política y su realidad como tecnología gubernamental. (Foucault, 2007).

Afortunadamente, la realidad –no la teoría– ha venido reclamando la apertura del panorama

con el fin de profundizar las distintas versiones de la Economía Neoclásica y aquellas expresiones intelectuales que comparten tanto los principios abstractos y generales del neo-liberalismo como también la complejidad de sus manifestaciones. Huelga decir que si bien planteamos una relación estrecha entre transformaciones reales e itinerarios teórico-ideológicos, estamos atentos a no confundirlos, proponiendo que las primeras, en todo caso, se nutren de una *fuerza cognitiva principal* que no es determinante pero que sí constriñe los procesos en tanto se propone como *prácticas discursivas*. Por ello, improvisar –en el buen sentido del término– las comprensiones y entendimientos sobre sus principales cambios y dinámicas, sus diferentes dimensiones y variantes sentidos, resulta obligante a la hora de intentar cualquier estudio sobre este fenómeno.

Después de examinar la complejidad del neoliberalismo, es decir: abordando los puntos de vista teórico-abstractos, sus prácticas históricas, sus fuentes económicas y sus afiliaciones políticas ideológicas y sociales, podríamos establecer esquemáticamente cuatro referencias básicas en la evolución del pensamiento neo-liberal (o “liberalismo contemporáneo”) esenciales para describir sus traducciones principales, en términos de las recetas públicas y las reformas políticas, económicas y sociales así como los sujetos y actores que personifica:

- a) La Escuela Neoclásica *Anglo-Americana* representada por la Escuela de Londres aunque más célebremente por la Escuela de Chicago<sup>4</sup>. La síntesis de esta variante pudo instalar un tipo neo-liberalismo *norteamericano*, eclipsando sus elementos anglosajones.
- b) La Escuela Neoclásica *Europea Continental*, particularmente la llamada Escuela Aus-

3 El presente apartado resume la explicación, más amplia y detallada, sobre la emergencia y trayectoria del neo-liberalismo bajo una nueva gramática desarrollada en Gramática del Neoliberalismo, cfr. Puello-Socarrás (2007). En el mencionado trabajo, el lector puede profundizar sobre aspectos específicos de las posturas teóricas e ideológicas del Neoliberalismo.

4 La Escuela Neoclásica anglo-americana comprende, entre otros, a la Escuela Marginalista americana, los seguidores de Alfred Marshall ó marshallianos, los Monetaristas de la Escuela de Chicago (como Milton Friedman) y más recientemente –aunque exista todavía una confusión al respecto – las Escuelas Neo-institucionales contemporáneas de Ronald Coase y Douglass North.

triacas o “de Viena” y sus sucesivas generaciones<sup>5</sup>.

- c) El llamado *Ordo-liberalismo* y la Escuela de la “Economía Social de Mercado” (ESM). Esta postura defendía una renovación del liberalismo clásico pero insistiendo en un liberalismo de “nuevo cuño” y descartando radicalmente cualquier tipo de restablecimiento del “laissez-faire” del antiguo liberalismo. Su tentativa se basaba en la construcción de una economía organizada (regulada) pero no dirigida ó planificada, admitiendo y exigiendo también la existencia (aunque limitada) de la intervención estatal con el fin de que otorgara garantías absolutas para la libertad natural de los procesos económicos. (Friedrit, 2000).

Aunque poco difundida pero no menos importante, la Síntesis neoclásico-keynesiana. Esta postura teórica armonizó los presupuestos neoclásicos con los de la teoría keynesiana, incorporando elementos de la teoría de Keynes al interior del campo epistémico de la escuela neoclásica tradicional. La “síntesis” logró, de esta forma, “renovar” la teoría neoclásica en un sentido estricto, colocando a Keynes vis-á-vis Wicksell y reintegrando el universo de lo neoclásico de Marshall a Keynes (Puella-Socarrás, 2007) En últimas, se trata de un neoclasicismo “keynesiano” aunque suene paradójico ¡sin Keynes! Esta variante resulta tener una influencia fundamental

en vista de que las principales prescripciones y fórmulas neo-liberales, sobre todo, en materia de política económica se sustentaron en la legitimidad técnica y tecnocrática que emerge desde este horizonte.

A pesar de la variedad de fuentes, la existencia de un sugestivo contraste entre las dos primeras motivaciones teóricas dentro del neoliberalismo actual, resultaría ser bastante ilustrativo a la hora de comprender cuál ha sido la constitución específica del proceso. Principalmente porque previene sobre la influencia que ambas posturas han ejercido (y ejercen hoy) en la configuración de los campos económicos y socio-políticos, en las modalidades de intervención institucional y en los perfiles en materia de políticas públicas y su papel en la construcción de subjetividades y constitución de actores ó sujetos.

Baste decir, que entre las dos aproximaciones a las que nos referimos (los enfoques “anglo-americano” y “austriaco”) existen diferencias indiscutibles –especialmente, profundas discrepancias teóricas que se traducen en interpretaciones disímiles frente a diferentes tópicos: en materia de políticas, medidas económicas, el planteamiento de los problemas públicos y sociales, etc. –.

Para sintetizar en qué consisten las dos principales versiones neoliberales, comparemos sus tipologías teóricas básicas:

5 Recordemos que la primera reacción al desmembramiento de la Escuela de la Economía Política y la posibilidad de una “ciencia de la economía” en el sentido contemporáneo fue realizada por Eugen von Böhm-Bawerk (1851-1914) y Friedrich von Wieser (1851-1926), fundadores de la primera generación de la Escuela Austriaca. Ludwig von Mises (1881-1973) y Joseph Schumpeter (1883-1950) pertenecerían a la segunda generación mientras que Friedrich August von Hayek (1889-1992) a la tercera generación de los austriacos al lado de Morgenstern, von Haberler, Machlup, Rosenstein-Rodan, Lutz, Kaufmann y Schütz.

Tabla 1. Diferencias entre las Escuelas Neoclásicas: austriacos vs. anglo-americanos

<b>Puntos de comparación</b>	<b>Escuela Austriaca</b>	<b>Escuela Anglo-americana</b>
Concepto de lo económico	<i>Teoría de la acción humana entendida como un proceso dinámico y económico integral Concepto amplio de 'lo económico': La Economía como Praxeología y Cata-laxis como Ciencia de la Acción Humana y de los Intercambios Sociales Complejos</i>	<i>Teoría de la decisión: maximización sometida a restricciones. Concepto reducido de 'lo económico' y estrecho de "racionalidad". La Economía como Ciencia de la Escasez y del Intercambio Simple</i>
Punto de vista metodológico	Subjetivismo	Individualismo metodológico (Objetivismo)
Perspectiva epistemológica <sup>1</sup>	Relativismo Racional	Positivismo racional Empirismo Lógico
Principio antropológico / Protagonista de los procesos sociales	<b>Homo redemptoris (hombre emprendedor)<sup>2</sup></b>	<b>Homo æconomicus (hombre económico)</b>
	"Empresario creativo"	"Hombre económico"
Toma de decisiones a priori y naturaleza del beneficio económico	<i>Se concibe la posibilidad de cometer errores empresariales puros, evitables con mayor perspicacia empresarial para captar oportunidades de ganancia</i>	<i>No se conciben errores pues todas las decisiones pasadas se racionalizan en términos de costo-beneficios</i>
Concepto de la información	<i>El conocimiento y la información son subjetivos, dispersos y cambian constantemente (creatividad empresarial). Distinción radical entre conocimiento científico (objetivo) y práctico (subjetivo)</i>	<i>Se supone información perfecta (ya sea en términos ciertos o probabilísticos) de fines y medios que es objetiva y constante. No distinguen entre conocimiento práctico (empresarial) y científico</i>
Foco de referencia	<i>Proceso general con tendencia hacia la coordinación. No se distingue entre la microeconomía y la macroeconomía; todos los problemas económicos se estudian de forma interrelacionada</i>	<i>Modelo de equilibrio general Existe una división formal entre la microeconomía y la macroeconomía</i>
Concepto de competencia	Proceso de rivalidad empresarial	Situación o modelo de "competencia perfecta"
Formalismo e Historia	<i>Lógica verbal (abstracta y formal) que da entrada al tiempo subjetivo (duración) y a la creatividad humana.</i>	<i>Formalismo matemático (lenguaje simbólico propio del análisis de fenómenos atemporales y constantes)</i>
Relación con el mundo empírico	<i>Razonamiento apriorístico-deductivo: Separación radical y, paralelamente, coordinación entre teoría (ciencia) e historia (arte). La historia no puede contrastar teorías</i>	<i>Contrastación empírica de las hipótesis (al menos retóricamente)</i>
Posibilidades de predicción	<i>Imposible. Lo que suceda depende de un conocimiento empresarial futuro aún no creado. Sólo son posibles pattern predictions de tipo cualitativo y teórico sobre las consecuencias de descoordinación del intervencionismo</i>	<i>La predicción es un objetivo que se busca de forma deliberada</i>
Tipo y figura intelectual	El empresario emprendedor	El analista económico (ingeniero social)
Estado actual del paradigma	<i>Notable resurgimiento en los últimos 20 años (especialmente tras la crisis del keynesianismo y la caída del socialismo real)</i>	<i>Situación de crisis y cambio acelerado</i>

Fuente: Con base en Huerta de Soto (1997) y Gershi (2004).

El contraste de austriacos *frente* a angloamericanos, para nuestros propósitos, resulta axiomático. Sin embargo, lo destacable de este asunto es que más allá de las divergencias teóricas que existen al comparar ambas perspectivas las cuales, en teoría resultan opuestas (casi antípodas aunque no contradictorias), mantienen al unísono los principios generales del liberalismo contemporáneo. Convergen –superando sus diferencias– en una unidad ideológica consistente que guía sus prácticas fundamentales y que permitiría calificarlas *stricto sensu* como “neo-liberales”.

Así ha quedado confirmado y registrado históricamente en distintos escenarios distintivos del proyecto neoliberal desde su fundación en la célebre *Sociedad Mont Perèlin* (y sus sucesivos foros intelectuales, académicos y políticos), en donde de Hayek (un neoliberal austriaco) a Friedman (un neoliberal norteamericano) se ha confirmado que más allá del disenso abstracto, políticamente convergen en un *acuerdo fundamental de principios* “en concreto”, bajo el cual –al decir del mismo Hayek– se discuten pero no se cuestionan “ciertos conceptos básicos”, como el de la vigencia nuclear de la Sociedad de Mercado<sup>6</sup>.

El consenso primario –si se quiere, el principio general y por excelencia– del “nuevo liberalismo” contemporáneo, el neo-liberalismo actual en cualquiera de sus variantes (angloamericana, austriaca, ordo-liberal, neoclásico-keynesiana) se constituye en torno al principio de la *despolitización*. Para “todos” los neo-liberales, los problemas de la sociedad, las dinámicas públicas y las tensiones y conflictos societales deben ser sancionados y considerados unívocamente bajo una óptica *individualista en el mercado*, descartando, “lo social”, “lo colectivo”, y en general, La Política como una respuesta posible ó adecuada; es decir, “des-politizadas” (Puello-Socarrás, 2006). No bastaría ratificar, sin embargo, que esta actitud de “despolitización” no se constituya ella misma en una posición ó apuesta política.

Ahora bien, un *primer tipo* de neoliberalismo estaría más próximo a la profundización y radicalización de los argumentos neoclásicos “americanos” que al estilo “austriaco”. En el debut de la época neoliberal, asistimos a la normalización de los referentes neoliberales cristalizados en torno a los criterios anglo-americanos durante la etapa de los procesos de ajuste y de las denominadas “reformas de primera generación” que se observaron con particular ímpetu en la región. Si se quiere, el primer neoliberalismo fue abiertamente *americano*.

No obstante, recientes transformaciones al interior del proceso neoliberal y las nacientes configuraciones de las denominadas reformas de “segunda generación” (y los síntomas que nos permiten vislumbrar una tercera época de reformas) sugieren que la versión austriaca del neoliberalismo viene retomando progresivamente una mayor relevancia, en detrimento de la alternativa americana. No sobra advertir, en todo caso, que sus manifestaciones concretas todavía cuentan con rezagos provenientes de ambas visiones, previniendo alguna clase de mixtura. Pero, al final de cuentas, la hegemonía “austriaca” viene posicionándose espectacularmente.

Los rasgos que, precisamente, más se insinúan en el hipotético tránsito al interior del neoliberalismo desde su versión americana hacia los referenciales austriacos han representado la crítica superficial y el relativo abandono de categorías antes centrales como el “hombre económico (puro)”; la ingeniería social, los modelos de competencia perfecta y “el equilibrio” para activar nociones más funcionales, ajustadas y versátiles como el individuo *empresario/emprendedor*, el “emprendimiento”, la figura del empresario y la racionalidad creativa. Igualmente visible con la manía que han

6 Para un análisis del “consenso político” y el “disenso teórico” entre las variantes neoliberales, cfr. Puello-Socarrás, José Francisco y Andrés Felipe Mora (2005) “Economía política y política económica en el discurso transnacional de las élites intelectuales y las reformas estructurales” en Estrada Álvarez, Jairo (ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

despertado los llamados “procesos de rivalidad empresarial”. La *cuestión estatal* también enfrenta a un neoliberalismo anti-estatista y un nuevo neoliberalismo que admite la presencia del Estado aunque es claramente anti-intervencionista, dos cuestiones desde luego diferentes.

En conjunto, todas estas conceptualizaciones se han materializado en “nuevas formas” de injerencia institucional y “nuevos” instrumentos de acción y de discursos públicos que han sido capaces de modelar los ritmos específicos del proceso neo-liberal global y local. Esta circunstancia ha sido provocada igualmente por los efectos colaterales del neoliberalismo *in situ* (crisis sociales) que se han visto interrumpidos por los aparentes logros (económicos) y la necesidad de recorrer una etapa cualitativamente diferente en el proceso de consolidación.

### El emprendimiento (*entrepreneurship*)

Uno de los signos reveladores del tránsito neoliberal del que venimos hablando, es el desplazamiento desde la concepción del “hombre económico” hacia el concepto del “empresario/emprendedor”. Expliquémoslo mejor:

El concepto de empresario emprendedor antes que ser una primicia de los tiempos actuales ha sido una idea históricamente arraigada en el pensamiento económico liberal. Ha estado presente a lo largo de las modalidades del liberalismo, tanto del “viejo” (clásico) como en el de “nuevo” cuño (neoclásico-neoliberal). No obstante, su importancia había sido eclipsada por el concepto del hombre económico (puro), una categoría por mucho tiempo hegemónica y que interpretaba deductivamente al ser humano como un agente económico racional y eminentemente calculador. Incluso, los orígenes de la teoría del emprendimiento pueden rastrearse desde las primeras reflexiones de los fisiócratas en el siglo XVIII y en la teoría económica clásica. Ricardo Cantillon, por ejemplo, en el *Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general* fue uno de los pioneros en el tema. Introdujo, ya en esa época,

el concepto de emprendimiento en el análisis económico.

Por todos (sic) estas inducciones y por otras muchas que podrían hacerse acerca de un tema cuyo objeto son todos los habitantes de un Estado, cabe afirmar que si exceptúan el príncipe y los terratenientes, todos los habitantes de un Estado son dependientes; que pueden éstos, dividirse en dos clases: empresarios [*emprendedores*] y gente asalariada; que los empresarios viven, por decirlo así, de ingresos inciertos, y todos los demás cuentan con ingresos ciertos durante el tiempo que de ellos gozan, aunque sus funciones y su rango sean muy desiguales. El general que tiene una paga, el cortesano que cuenta con una pensión y el criado que dispone de un salario, todos ellos quedan incluidos en este último grupo. Todos los demás son empresarios, y ya se establezcan con un capital para desenvolver su empresa, o bien **sean empresarios de su propio trabajo**, sin fondos de ninguna clase, pueden ser considerados como viviendo de un modo incierto; los mendigos mismos y los ladrones son “empresarios” de esta naturaleza. En resumen, todos los habitantes de un Estado derivan su sustento y sus ventajas del fondo de los propietarios de tierras, y son dependientes... (Cantillon, 2000: 27) <sup>7</sup>.

En lo fundamental, un empresario era una persona “empresadora” (*celui qui entreprend*); es decir, aquel que por sí mismo toma la iniciativa de alguna empresa o negocio, en el sentido de una acción.

<sup>7</sup> Sin el ánimo de especular sobre el tema pero sí de llamar la atención sobre distintos aspectos del mismo, no es ninguna casualidad sino que resulta, por el contrario, bastante sintomático que en Colombia, una de las entidades abanderadas de la cultura del “emprendimiento social”, Dansocial, entidad creada en 1998 y encargada de “dirigir y coordinar la política estatal” en el tema de “desarrollo empresarial de las organizaciones de la Economía Solidaria” haya denominado a uno de sus programas “exitosos”, De basurriegos a empresarios (!). Cfr. Dansocial - Facultad de Economía Universidad Santo Tomás (2005) “De basurriegos a empresarios”, en *Inventario sistematizado de experiencias en educación solidaria en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, p. 62.

Sin embargo, esta alusión hacía referencia a la iniciativa de un actor para asumir riesgos en los negocios, enfrentar su incertidumbre y crear beneficios, rendimientos o retornos futuros de las inversiones realizadas y, en conjunto, todas las vicisitudes propias de la actividad empresarial. En adelante, el término vendría a identificarse con los llamados “hombres de negocios” (*Business men*), precisamente, quienes se encargan en concreto de combinar los factores de producción bajo su propia responsabilidad pues –al decir de Cantillon (2007: 28)– “todo trueque y la circulación del Estado se realiza por mediación de estos empresarios [emprendedores].

La atención sobre este tema al interior de la teoría económica dominante del siglo XIX, a pesar de todo, permaneció en la sombra. Otros conceptos y tipos de conceptualizaciones se tornaron –al parecer– más prácticos para interpretar el mundo de la economía, relajando el significado y la productividad discursiva del emprendimiento como eje de análisis. A pesar de esto, las diferentes generaciones de la Escuela Neoclásica Austriaca continuaron insistiendo en su formulación a lo largo de los años.

Pero, durante finales del siglo XX hemos venido asistiendo a la inusitada reivindicación del *entrepreneurship* como clave de interpretación del fenómeno económico actual, situación que en buena parte se explica gracias a las nuevas condiciones del entorno de las economías y las sociedades, por supuesto, bien distintas a la época en la que el “hombre económico” apareció como una herramienta teórica útil para la praxis. El hombre empresario/emprendedor es entonces una exigencia epistemológica –ideológica y política– que genera una comprensión mucho más funcional/ajustada sobre la fase del capitalismo avanzado y, sobre todo, sintetiza las categorías necesarias para el neoliberalismo ya que permite absorber y enfrentar la mayor complejidad sistémica, la articulación inestable y la interdependencia entre las realidades económicas, políticas y sociales contemporáneas, inexistentes en el pasado. Los economistas austriacos y sus teorías, de la mano de esta

singular conceptualización, desde hace mucho pretendieron anticipar este estado de cosas hoy por hoy presentes.

En últimas, se sitúa en torno al hombre emprendedor “el” principio antropológico por excelencia del ser humano y al emprendimiento como la fuerza ontológica constitutiva del proceso de mercado<sup>8</sup>.

Esta posición se erige, antes como ahora, sobre una crítica –si bien, nunca radical– hacia los repertorios disponibles en la teoría económica liberal tradicional (Wood, 2005). ¿En qué consistió esta “crítica”? Como muy bien lo ha visto entre otros Michel Foucault, se trata de un “desdoblamiento” en la expresión tradicional del *homo oeconomicus*. Desde luego, el “hombre emprendedor” es un “hombre económico” pero no en el sentido “puro” que imponía el neoliberalismo americano, más cercano a una concepción clásica del mismo; por el contrario:

El *homo oeconomicus* es un empresario, y un empresario de sí mismo..., que es su propio capital, su propio productor, la fuente de [sus propios] ingresos... (Foucault, 2007: 264-265).

Este *homo redemptoris*, “emprendedor/empresario”, en este tipo de neoliberalismo, se contraponen al “frío, impassible, calculador, racional y mecánico” hombre económico de la competencia perfecta y se presenta como un ser social y económico *complejo*. La economía austriaca construyó sobre estos referentes la posibilidad real de lograr una unidad social, moral, cultural y existencial sólida, o cuando menos más verosímil, en y sobre el neo-liberalismo y

<sup>8</sup> Incluso, extendiendo esta clave al dominio de la política. Schumpeter, primero, conceptualiza el mercado político en torno a un “político empresario/emprendedor” (*political entrepreneur*), al igual que Buchanan y Tullock, posteriormente. Cfr. Schumpeter, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row Publishers y Tullock, Gordon (2005) *Bureaucracy*. Indianapolis: Liberty Fund. Desde luego el texto de James Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso: fundamentos lógicos de la democracia constitucional*.



el sistema capitalista en general, alrededor del *emprendimiento* (Foucault, 2007: 278)<sup>9</sup>.

Por mucho tiempo, los neo-liberales (tanto ordoliberales como austriacos) habían llamado la atención sobre la importancia de la “integración social”, un aspecto bastante descuidado por la visión ortodoxa, expresando su inquietud respecto a las vicisitudes que podían derivarse del presupuesto de la “competencia pura”, tesis por excelencia que el neo-liberalismo anglo-americano alababa obsesiva y unilateralmente.

Para subrayar todavía más esta idea, veamos cómo Wilhem Röpke –¡un ordoliberal!– se pronunciaba en torno a esta discusión:

(...) “no pidamos a la competencia –exhortaba Röpke– más de lo que puede dar. Se trata de un principio de orden y de dirección en el ámbito específico de la economía de mercado y la división del trabajo, no de un principio sobre el cual sea posible levantar la sociedad entera. Moral y sociológicamente, **la competencia es un principio peligroso más disolvente que unificador**. Si la competencia no debe actuar como un explosivo social ni degenerar al mismo tiempo, presupone un encuadramiento tanto más fuerte al margen de la economía, un marco político y moral tanto más sólido...”<sup>10</sup>. (resalto y subrayo).

El hombre empresario-emprendedor nace así para confrontar todas estas polémicas. Contrario al habitual *homo oeconomicus* de la imagen clásica el *homo redemptoris* no simplifica, aísla, parcela o descompone *in extremis* la realidad del ser humano; sobre todo plantea una alternativa. Se presenta mejor de una manera polifacética y, sobre todo, rechaza cualquier pretensión de universalismo ó reduccionismo economicista, principal pecado –según la crítica actual, también recordemos en este aspecto lo dicho por Touraine– de la versión ancestral.

El *homo redemptoris*, a pesar de estar enfrentado al hombre económico puro, continúa reforzando (es más: lo profundiza) el tipo de individualismo típico del neo-liberalismo. De esta manera no corrompe ni pone en peligro

el protagonismo que hasta el momento había logrado como presupuesto de las dinámicas sociales capitalistas:

**El emprendedor siempre es un individuo** – no un grupo, ni un equipo, ni un comité u organización. Esto radica en el hecho que sólo los individuos pueden percibir [las situaciones de ganancia o beneficio]. Por supuesto, varias personas siempre pueden cooperar y guiarse mutuamente, pero la innovación o el descubrimiento siempre tienen lugar a nivel individual... (Johnsson, 2005, p.8). (Resalto y subrayo)

Pero, además y entre otras cosas, una de las características significativas del *emprendimiento* tiene que ver con su papel en la “producción social”, el cual se sustenta en un énfasis marcadamente mercantil y profundamente contractual y que, como veremos, resultan ser cruciales a la hora de las definiciones en el *nuevo neoliberalismo*.

El emprendedor es quien guía la *producción social* asumiendo la función de “coordinar” la división del trabajo a través de la creación de “empresa” (*business firm*) con el fin de “contratar con los propietarios de los factores de producción internamente y luego contratar con las empresas de otros emprendedores externamente”. Así:

Mediante estos acuerdos contractuales, los emprendedores construyen un gran enrejado de producción de los bienes de capital... hasta los bienes de consumo (...) Los emprendedores también son la causa de la transferencia de los factores de producción a lo largo del tiempo, de acuerdo con las preferencias individuales, desde la producción de los bienes de consumo corrientes

<sup>9</sup> De hecho una de las definiciones más acertadas en torno al neoliberalismo (teórico y real) propone: “( ) una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad fuertes, mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas” (resalto y subrayo). Harvey, David (2007) *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal: 6.

<sup>10</sup> Comentario de Röpke en *La crise de notre temps* citado por: Foucault, Michel, 2007: 279.

hasta la producción de los bienes de capital necesarios para construir la estructura de modo que la producción de los bienes de consumo futuro pueda crecer... (Herbener, 1992: 84).

El empresario/emprendedor es, por lo tanto, una fuerza –más que una “estructura”–, de mercado fundamental en la sociedad. Su importancia es tan central que, para esta teoría, eliminar al emprendedor sería “eliminar la fuerza motriz de todo el sistema de mercado” (Mises, 1949: 149).

En conjunto, esta versión le imprime una mayor visión de complejidad y articulación a las interpretaciones tradicionales que han justificado la faceta inicial del neo-liberalismo real.

El mercado, por ejemplo, en los nuevos términos, más que un simple espacio de intercambio económico y de transacción de bienes y servicios (mercancías), en el marco de la competencia (perfecta) es un complejo institucional de oportunidades de “creación, descubrimiento, competencia y ajuste” en el terreno de la interacción social, agenciada *individualmente*. Se supera así la simplicidad de la relación económica como mero intercambio y se instala una re-conceptualización sobre el significado de La Economía que resulta más amplio, integral y profundo. Precisamente, se trata del significado dado por los neoliberales austriacos Mises y Hayek a la *praxeológica* y la *cataléctica*, aproximaciones que riñen con la herencia anglo-americana y deshacen las principales críticas al neo-liberalismo, en este sentido<sup>11</sup>.

### La faceta “*emprendedora*”

Bajo este nuevo discurso y las prácticas que agencia, el empresario/emprendedor ocupa un lugar preponderante. Es, en sí mismo, la fuerza fundamental en la sociedad de mercado. Más aún: su razón de ser. Su importancia resulta ser tan central que intentar eliminar al emprendedor sería “eliminar la fuerza motriz de todo el sistema de mercado” (Mises, 1949: 149)

De otra parte, el *emprendimiento* diferencia entre la generalidad del sujeto capitalista y la especificidad del *individuo emprendedor* dentro del sistema económico y social. O, si se quiere, emergente una dimensión distinta que supera la relación dicotómica y típica, relación capital-trabajo. Mientras que los emprendedores son aquellos que “asumen los riesgos, combinan los factores de producción y exploran las posibilidades de innovación”, los Capitalistas “proporcionan los medios de producción”, es decir, son los propietarios del capital. (Formaini, 2001: 5).

El emprendedor no es entonces *stricto sensu* un trabajador, porque, desde este punto de vista, sus expectativas de ingreso no dependen exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo y no se desenvuelven en rigor en este mercado. Tampoco, si se mira desde la óptica de su identidad pues el emprendimiento no intenta la constitución de una clase (*económica*) *empresarial* sino que su fundamento reside, como vimos, en recalcar la *individualidad* o estrictamente el *individualismo* del emprendedor “consigo mismo”. En su papel de “empresarios” son –por decirlo de alguna manera– “mediadores” que innovan y propician “nuevas combinaciones” entre el Trabajo y el Capital y se posicionan como un “tercer factor (lugar)” –por supuesto, no tradicional aunque sí ineludible, en estos términos– para la dinámica del sistema.

Bajo este panorama, no obstante, se han motivado una serie de nuevas configuraciones, sobre todo, en el mundo del trabajo, no solamente en Colombia, sino que, hoy por hoy, hacen parte de la generalidad de las sociedades; eso sí, con especificidades y diferencias entre ellas pero compartiendo en la generalidad de las situaciones rasgos básicos.

Entre otras, la flexibilización laboral que, en principio, simplemente fue reducida a una

11 Para Mises, la definición del “emprendimiento” está incluida en la misma definición de la “acción” (económica): “The term entrepreneur as used by catallactic theory means: acting man exclusively seen from the aspect of the uncertainty inherent in every action. In using this term one must never forget that every action is embedded in the flux of time and therefore involves a speculation”. (Mises, 1949: 253).

serie de “desregulaciones” ha mostrado estar acompañada por una construcción de un tipo específico de *subjetividad*: por ejemplo, la promoción (y el aumento en términos estadísticos y prácticos) de los ‘Trabajadores por cuenta propia’, las asociaciones de “Economía Solidaria”, las Cooperativas de Trabajo Asociado<sup>12</sup> y, en general, el denominado *empleo atípico* si bien producto directo de la flexibilización también aparecen como fórmulas de *inclusión simbólica, cohesión e integración sociales*, a partir –para muchos– de la matización de la precarización social, la revalorización del “auto-empleo” (es decir, una autovaloración *subjetiva*) y la retórica de la “iniciativa empresarial-individual” (exitosa) con base en la tesis del emprendimiento<sup>13</sup>.

El reciente ascenso de las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) en Colombia, por traer un ejemplo, esta descripción es más que evidente, como lo confirma un estudio sobre el caso:

(...) las CTA colombianas han tenido un rápido crecimiento en el período 2000-2005. Ese crecimiento está relacionado principalmente con una estrategia de las grandes empresas en procura de tercerizar el enganche de la mano de obra... Sin embargo, el asunto no puede entenderse únicamente como una estrategia de reducción de los costos laborales. Ciertamente su expansión también se sustenta en mecanismos de control y disciplinamiento de la fuerza de trabajo, **bajo el supuesto de que los trabajadores son ahora responsables de su propia empresa** (la cooperativa) (Urrea, 2007: 167-168). [resalto].

Como planteábamos anteriormente, uno de los aspectos distintivos del emprendimiento –y que está estrechamente vinculado a sus presupuestos esenciales– es su carácter subjetivista (ver cuadro 1), el enfoque metodológico que domina la teoría austriaca. ¿En qué medida se relaciona esta cuestión con la perspectiva emprendedora que entroniza el neoliberalismo austriaco y los contextos en que emerge un nuevo tipo de *prácticas discursivas*?

Las derivaciones se dan por arriba y por abajo. Entre otras cosas, los cambios en las metodologías

estadísticas oficiales frente al mercado laboral y en lo relativo a la medición de la fuerza laboral donde la presencia de parámetros subjetivos se torna cada vez más incisiva. Y, situaciones como ésta, atraviesan el continente. El desempleo de carácter subjetivo (en detrimento de la dimensión objetiva del empleo que incluye su calidad, estabilidad, la protección social ó la salud ocupacional, entre otras cosas) –por ejemplo– y la reconceptualización de variados criterios estadísticos se articulan a la perfección con la orientación emprendedora y, especialmente, con el significado social en concreto emanado de esta visión. Recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reveló un informe sobre el mercado laboral en Latinoamérica, recordemos, la región más desigual del mundo. Los resultados de la investigación concluían –para sorpresa, inclusive de sus autores– que más del 70% de los trabajadores ¡estaban satisfechos con su trabajo! (con un porcentaje importante de mujeres, quienes en otro estudio reciente, aparecen como las más explotadas). La explicación del hecho, en buena parte, residía en que, más allá de no tener condiciones laborales estables, no contar con seguridad social y, en muchos casos, estar sometidos a la explotación laboral y salarios bajos, se hizo énfasis en la auto-valoración del trabajo

12 Según el artículo 59 de la Ley 79 de 1.988 define a las Cooperativas de Trabajo Asociado (CTA) como una “tercera modalidad de trabajo”, diferente al asalariado y al independiente. Actualmente en Colombia existen alrededor de 3.600 CTA's, aproximadamente el 50% de las cooperativas existentes en el país.

13 En Latinoamérica resultan ilustrativos los ejemplos: en Colombia la creación del “Fondo Emprender” por el Gobierno Uribe Vélez, a través del artículo 4º de la Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral) tuvo como fin “apoyar proyectos productivos que integren los conocimientos adquiridos por los emprendedores en sus procesos de formación con el desarrollo de nuevas empresas” como un contrapeso retórico a la realidad de la flexibilización laboral, las reducciones salariales y los aumentos en la jornada laboral que, entre otras cosas, motivó esta ley. La Economía Solidaria, como “modelo de crecimiento transversal”, alcanza en Colombia, más del 5% del Producto Interno Bruto (2.008). En Uruguay, el “Fondo Emprender” (y un “Programa Emprender”) financiado y administrado conjuntamente por el Fondo Multilateral de Inversiones del BID, la Corporación Andina de Fomento, la Corporación Nacional para el Desarrollo de Uruguay (CND) y el Laboratorio Tecnológico del Uruguay, estos últimos ¡personas jurídicas de derecho público no estatal!, constituidas el 100% con capital estatal pero regidos por el derecho privado y con participación de fondos privados de inversiones.

realizado en los sitios de trabajo. Más ilustrativa resulta la Encuesta de Felicidad Social Mundial, en donde Colombia –sabemos las condiciones del país, no hay por qué reiterarlas– ocupa el tercer lugar entre más de 150 países del mundo. Situaciones como estas abundan y tampoco son tan novedosas como se anuncian.

Vale la pena recordar la anécdota según la cual las autoridades inglesas entre 1979 y 1997 “masajearon los números” y las estadísticas en treinta y dos ocasiones!, “hasta llegar – dice sarcásticamente Eduardo Galeano – a la fórmula perfecta, que se está aplicando en la actualidad: no está desempleado quien trabaja más de una hora por semana” (Galeano, 1998: 177). Los estándares en este sentido han sufrido notables transformaciones globales y tienen como común denominador o bien lograr menores registros en las tasas de desempleo o bien mayores tasas de ocupación gracias a un llano y simple “giro emocional” ratificado por el diseño de las estadísticas que en ningún momento se fundamentan en condiciones objetivas sino que, por el contrario, desde lo subjetivo del asunto se exigen de tomar en cuenta, al mismo tiempo, su calidad y su precariedad. Así, nuevas categorías como los Trabajadores Familiares Sin Remuneración y formas de trabajo de este tipo, entran a contabilizarse como “ocupados” sólo por el hecho de trabajar desde una hora a la semana en adelante e inmediatamente a desclasificarse como “desocupado” o “inactivo” con el fin de lograr resultados no en la realidad sino en las estadísticas y, particularmente, en el ánimo de la opinión pública.

Fruto de la reconversión conceptual típicamente subjetivista, estos hechos se dirigen a verificar exclusivamente estados emocionales “positivos” que resultarían de la (auto) evaluación del propio trabajo en las nuevas condiciones (deslaboralizadas y flexibilizadas) (Farné, 2003: 13). Lo cierto es que uno de los rasgos que anteriormente resultaba ser principal e ineludible se pierde su centralidad y lo que para algunos puede resultar ser escandaloso también debe interpretarse como un tipo de producción subjetiva distinta que opera en dinámicas

diferentes pero que no deja de contribuir en la construcción de las realidades sociales.

Pero, volviendo al influjo del neoliberalismo emprendedor, las modificaciones pueden entenderse bajo una óptica particular.

Reflejan en este caso, una visión distintivamente subjetivista “desde el Mercado” desestimando (o transformando la valoración), a su vez, temas como los derechos sociales, la estabilidad laboral, etc., todas ellas cuestiones que antes resultaban fundamentales para una visión formulada “desde el Estado”. Porque, incluso, en su semántica capitalista, la generación de empleos de calidad representaría menores presiones del mercado de trabajo en relación con las necesidades del gasto público social necesario para paliar las contradicciones del sistema (Farné, 2003: 12). Esto último, considerado positivo dentro del *Welfare State* ha sido desplazado por la nueva semántica en las adaptaciones emergentes del *Workfare State*.

Desde el neoliberalismo del emprendimiento, la “novedad” de los cambios pone en evidencia la técnica útil y productiva que hoy por hoy se inserta alrededor de la racionalidad política de este –diríamos– ‘nuevo neo-liberalismo’. Veamos:

Desde que el orden social ha estado basado y continúa basándose en el contrato de trabajo, la persistencia del desempleo y el consecuente crecimiento de la precarización en las sociedades capitalistas crea problemas de control social que ya no pueden estar basados en una racionalidad política que centra su credibilidad en la meta del pleno empleo... la racionalidad política neoliberal es utilizada por el Estado como una doctrina útil para la gestión del conflicto social en la medida en que puede ser movilizad para aliviar el problema de la precarización a través de privilegiar el “yo”, como emprendedor, como responsable tanto de la creación y participación en la actividad productiva y que esta actividad es la base para la distribución. El contrato de trabajo es así **localizado dentro del “yo” antes que en el Estado y el ciudadano; el “yo” ideológicamente internaliza al Estado y con ello el riesgo potencial de la precarización...** [resalto y subrayo].

Así las cosas:

(...) es desde esta racionalidad política que el Estado desarrolla nuevos modelos de gobernanza que buscan crear un 'régimen de Verdad' que es necesario para lograr lealtad y consenso. De esta manera, el Estado busca reconstruir la base de su legitimación a través de la relocalización, y desde luego la despolitización del poder estatal de los individuos y los grupos. El neoliberalismo con su énfasis en el "emprendedor de sí mismo" (*enterprising-self*); [Nota: recordemos en qué medida lo plantea Foucault: "un empresario de sí mismo"] llega a convertirse en un mecanismo clave para el proceso de despolitización. (Bonal, 2003, p. 9).

Con esto se profundiza también el principio de despolitización, el cual se ha venido traduciendo en el desplazamiento de la política hacia otro como centro: despolitización del Estado y repolitización del Mercado, desde el punto de vista de la producción de sentido: "**Los mercados reemplazan cada vez más a las ciudades y el individuo vive cada vez menos en el seno de marcos políticos y normas sociales**" (Touraine y Farhad, 2000: 10).

Este tipo de prácticas discursivas progresivamente se incorporan y se convierten cada vez más en la matriz generadora no sólo de los repertorios en las políticas públicas sino de la construcción de las realidades sociales *in situ*. Pero, interpretando los hechos desde sus pretensiones políticas, su fuerza también reside en desvanecer las resistencias, neutralizar oposiciones y absorber estratégicamente los costos críticos políticos y sociales que ha provocado todo el proceso (Stolowics, 2005). Por supuesto, también incentivar posiciones defensivas. No obstante, provocan y animan un substrato de condiciones y posibilidades que sin constreñirlos completamente, implican la deconstrucción y reconstrucción de los *sujetos* desde la matriz precedente (clásica) que en la suposición de los "fracasos" del neoliberalismo anterior se han transformado para convocar nuevas formas sociales, así como una armonía que intenta estabilizar o ajustarse a las nuevas condiciones. De allí que podamos decir que si bien hay un

tránsito hacia un nuevo "tipo societal" que, con respecto al anterior, mantiene la explotación, la dominación y la opresión se internaliza a través de un proceso de individualización pero que no desaparece. Demos otro ejemplo.

El ambiente de financiarización global y el protagonismo que han cobrado las acciones especulativas (no sólo en las Bolsas de Valores a nivel global como corrientemente se cree sino en las dinámicas socio-económicas mismas y la forma que adoptan las políticas públicas en el área social), por ejemplo, proyectan en buena medida cómo se ha institucionalizado finalmente la efectividad social del *emprendimiento* y la influencia práctica con la cual éste contribuye en la configuración de los ambientes económicos y sociales e individuales emergentes<sup>14</sup>. Recordemos que *stricto sensu* la especulación es el presupuesto de la acción emprendedora<sup>15</sup>.

También volvamos a recordar que el *emprendimiento* exige la necesidad de contar con un mercado de capitales "sano" y sobre todo "accesible" que permita al emprendedor el financiamiento; pero que, a la vez que se incrementa el acceso a los sectores históricamente desfavorecidos en las dinámicas financieras, de paso, se aseguran tasas regulares y certeras de retorno al Capital y se disminuye el riesgo creciente típico de la especulación reinante. No olvidemos que si bien el emprendedor es un empresario de sí mismo y la fuente de sus "propios ingresos", siempre necesitará del Capital.

La necesidad de financiación para la "reproducción" capitalista ya sea productivamente o mediante la especulación lleva aparejada

14 "Los agitados mercados de activos, que redistribuyen la riqueza cada día engendrando ganancias y pérdidas de capital, son solamente una instancia... de las fuerzas de cambio que frustran a las de equilibrio. Entonces el equilibrio del sistema económico como un todo nunca se logrará. Los mercados Marshallianos para los bienes individuales durante un tiempo pueden encontrar su respectivo equilibrio. El sistema económico nunca lo hace...." Lachmann, Ludwig M. (1976) "From Mises to Shackle: An Essay on Austrian Economics and the Kaleidic Society", *Journal of Economic Literature*, Volume XIV, Number 1, pp. 60-61.

15 Para Mises, cada acción humana es inherentemente "especulativa" (es decir, involucra una acción que mira un futuro que no podría ser verificado o probado con anterioridad), "creando" nuevas realidades de mercado.

el creciente *boom* de créditos “populares” –últimamente, tan recurridos– para la aparente generación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) una estrategia que bajo esta retórica, suponen una forma de inclusión, podríamos decir, *negativa*, de amplios sectores de la población, generalmente, de bajos recursos y que históricamente ha sido excluida del crédito y del sistema financiero. Pero esta oportunidad, en últimas, deviene en tragedia cuando se endosando, aquí sí, *colectivamente* la colocación de grandes excedentes y retornos ciertos al Capital, en una época que brilla menos por la estabilidad que por la volatilidad en el mundo en general y en el financiero en particular<sup>16</sup>.

### **Emprendimiento: Estado, aparato estatal y administración pública**

Buena parte de lo que hemos descrito hasta el momento se ha traducido, aunque no en forma pura sí en tendencias sólidas, de los procesos in situ, que, en la época de los neoliberalismos, han podido ejercer una influencia –si no determinista– sí determinante y nunca despreciable en los procesos globales y particularmente a nivel local, colectivo e individual.

El itinerario del neo-liberalismo desde el Consenso de Washington (original) pero con mayor significado, desde el Consenso “ampliado” (“Washington Contentious”), el llamado Post-consenso del tipo Stiglitz y el Foro (bautizado también como un Consenso) de Barcelona en su conjunto, ofrecen síntomas bien reveladores<sup>17</sup>. La trayectoria de este tránsito ha propiciado una “crítica” –completamente retórica– hacia la visión tradicional del “hombre económico”, el capitalismo salvaje y la obsesión por el crecimiento económico; en suma, una serie bastante completa de conceptos y nociones que darían la falsa impresión de un cambio sustancial en las “recetas”, los repertorios neo-liberales y, en suma, su proyecto socio-político.

En el caso de las denominadas reformas de Segunda Generación, uno de los drivers de las nuevas configuraciones, y su interés en torno a las reformas políticas e institucionales han estado

dominadas por el tema de la reforma estatal y sus implicaciones, particularmente a nivel del sector y especialmente frente al tema del espacio público.

El desplazamiento en los énfasis observaría un “salto” desde las preocupaciones de economía pura hacia “otros” asuntos (socio-políticos, culturales, etc.) de la economía y de los asuntos institucionales. Bastaría ilustrar este punto, tal y como lo hiciera Joseph Stiglitz cuando oficiaba como vicepresidente del Banco Mundial<sup>18</sup>. Este “re-enfoque” impone simplemente una reinterpretación velada frente a las concepciones

16 Es la euforia que recientemente ha generado la idea del bangladeshí Muhammad Yunus, “el Banco de los Pobres” (Grameen Bank), modelo reproducido ampliamente en América Latina. Según Yunus, se trata de una forma de “crear conciencia social de la empresa capitalista”. Uno de estos experimentos en Colombia fue creado mediante el Decreto 3078 de 2.006, denominado “Banca de Oportunidades” que como los demás proyectos pilotos del mismo tipo en la región está inspirado en la filosofía “empresadora” que hemos venido describiendo.

17 El *Washington Contentious* plantea “una segunda generación” de programas en relación con la “auto-suficiencia financiera” del emprendimiento regulada por los Gobiernos pero, esta vez, en manos de la banca comercial no convencional, es decir, Organizaciones No Gubernamentales del sector en lo que se denomina: “Fondos Financieros Privados”, como los describíamos anteriormente. Birdsall, Nancy y Augusto De la Torre (2000) *Washington Contentious. Economic policies for social equity in Latin America*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, pp. 43-44. El *Consenso de Barcelona*, celebrado en noviembre de 2.004, termina formalizando la propuesta de “post-consenso de Washington” en la que había venido insistiendo Stiglitz. Entre sus participantes se encuentran: John Williamson (relator del Consenso de Washington), Jeffrey Sachs (reconocido como un *Money-doctor* del neoliberalismo; para otros un *Economic hit-man* por su incidencia en el proceso), Paul Krugman, José Antonio Ocampo, Ricardo Hausmann y Dani Rodrik, al lado de Stiglitz y una docena más de economistas. Si se observa tanto su composición de actores como su retórica, apenas de avanza del “Consenso ampliado” y en lo sustancial la discursiva neoliberal queda intacta.

18 Resulta ilustrativa la forma de argumentación, la crítica superficial (aunque para él, radical) y el análisis que realiza Stiglitz al adelantar un balance sobre las reformas neoliberales (de primera generación). Las alusiones de Stiglitz versan sobre la crítica al neoliberalismo ortodoxo (anglo-americano) y las alternativas existentes desde la teoría económica (neoliberal) en términos de privatizaciones, la destrucción creativa (un concepto austriaco introducido por Schumpeter!), la imposibilidad del *one best way*, el capital social y organizacional y el rol y la promoción del emprendimiento. Stiglitz, Joseph (1999) “¿Whither Reform? Ten years of transition”. Washington: *Annual Bank Conference on Development Economics*. Igualmente: (1998) “Knowledge for development: economic science, economic policy and economic advice”. Washington: *Annual Bank Conference on Development Economics*.

negativas que se habían tejido frente al Estado desde la versión ortodoxa y al mismo tiempo supone la revitalización de las posiciones negativas del mercado expuestas por la crítica al modelo neo-liberal.

Esto ha evitado presentar las “antiguas” posturas como dicotomías insalvables (Estado ó Mercado) para exponerlas como opciones sintéticas (y compatibles) que convergen -nuevamente- en un “tercer lugar” epistémico que no es otra cosa que el correlato político de la denominada “tercera vía” latinoamericana, la cual, como muchos lo han subrayado, tiene un papel específico dentro de las nuevas configuraciones del “nuevo neo-liberalismo”, específicamente, en relación con la reforma estatal:

(...) el FMI se concentra en la “reforma económica”, el Banco Mundial opera en ésta a través de la “reforma del Estado” y las “reformas sociales”, y el Banco Interamericano de Desarrollo, que financia políticas sociales, participa en la “reforma gubernamental” y en la “reforma política”. Estas diferencias funcionales son útiles para que el BM y el BID encabecen la tercera vía para América Latina, desmarcándose del FMI como “tecnocrático fundamentalista de mercado”... [el Banco Mundial] remoja su imagen desde 1997 bajo la conducción de Joseph Stiglitz, quien fue el Jefe de Asesores Económicos del presidente Clinton (1993-1997), un Nuevo Demócrata mentor intelectual de la tercera vía. (Stolowicz, 2005, pp. 74-75).

Así se promociona un dominio que desvincula “lo público” de “lo estatal” en una especie de “espacio público-privado”, o como se lo ha denominado un “espacio público no-estatal” que resulta abierta y fundamentalmente mercantil (insistimos, como el mismo status ontológico del Mercado: un dominio que no es exclusivamente privado sino estrictamente público-privado, es decir, un locus público donde las mercancías tienen la posibilidad de intercambiarse entre ellas para posteriormente privatizarse) y locus natural del *emprendimiento*<sup>19</sup>.

Estado y Mercado que en la interpretación tradicional eran dos modos de organización social

relativamente antípodas ahora son, bajo esta narrativa dimensiones “compatibles”, digamóslo así: “amigables” (de donde es posible derivar las llamadas *market-friendly policies*), concurrentes y complementarias.

Esta forma pública no-estatal de intervención institucional, por supuesto, tiene grandes implicaciones. Pero, seguramente la más arquitectónica es su pretensión de profundizar la univocidad de la lógica mercantil en el terreno del aparato estatal y en las relaciones políticas que estructuran la totalidad de “lo social” actualmente.

Entre otras, la dimensión pública no-estatal postularía:

(...) la introducción en la administración pública de la lógica del mercado, mediante mecanismos de incitación contractuales... El Estado debería entonces, organizar la coordinación de los agentes del mercado de acuerdo con una lógica contractual no administrativa. De este modo, el mercado no sólo sigue siendo la instancia de coordinación económica por excelencia, sino que además es promovido como el patrón de eficiencia del Estado (Marques-Pereira, 2005: 74).

### **La Nueva Gerencia Pública y la administración público-privada**

Con seguridad la manifestación más clara y contundente que se ha servido del espíritu emprendedor y sus consecuencias, converge alrededor del diseño y puesta en práctica de un espectro teórico, variado y amplio, que procura regenerar y adaptar la Administración y la Gestión Pública para la nueva era neo-liberal.

19 No hay que olvidar que la forma específica que asume la globalización neoliberal se ha caracterizado por la emergencia progresiva de un espacio como éste: *no-estatal* (rigurosamente, de naturaleza transnacional) y por la aparición de cuasi-actores que ocupan un lugar privilegiado en la esfera pública nacional *no-estatal* como: “empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, iglesias” y hasta organizaciones delictivas. Cfr. Quiñones, Julio (2002) “Terrorismo y acción política en la era de la globalización” en AA.VV. *El orden del 11 de septiembre*. Bogotá: Observatorio Político, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, pp. 15-23.

Estas tentativas al unísono pretenden la utilización de las herramientas gerenciales originadas ó provenientes de la administración privada en el manejo de los asuntos públicos (algunos enfoques sin hacer ningún tipo de distinción entre las dimensiones públicas y privadas; otros, con algún tipo de matización) de tal modo que se pueda construir una *gobernanza neoliberal (emprendedora)* a la medida de sus intereses y, por supuesto, enarbolando al Mercado como el paradigma exclusivo en la producción de “lo social”<sup>20</sup>.

En esta forma, toda una serie de *praxis* mercantiles han venido convirtiéndose en las estrategias por excelencia de la reforma neo-liberal del Estado en abstracto y de la Administración y del Sector Público en concreto. Su objetivo ha estado en alcanzar el máximo grado de inserción, adaptación y gestión de los Estados en el marco de la globalización neoliberal haciendo compatible el nuevo *statu quo* con las exigencias requeridas en la actual fase de acumulación<sup>21</sup>. No obstante, estas tentativas responden fiel y consistentemente al nuevo espíritu neo-liberal.

Aunque el tema es variado podríamos plantear genéricamente que la primicia de esta “nueva” *Administración de lo Público* se soporta en tres perspectivas, las cuales muchas veces son confundidas (o se han querido confundir) pero que en el fondo tienen como denominador común la instalación de una neo-semántica sobre “lo público”<sup>22</sup>.

Cada una de estas vertientes ha proyectado una base discursiva y metodológica útil para la reforma global al Estado y su aparato que, desde luego, ha utilizado con gran énfasis el referencial del emprendimiento.

### **El enfoque norteamericano de “Reinventar el Gobierno”** (*Reinventing government framework*)

El enfoque o *esquema* de la “Reinvención del Gobierno” (ERG) surge en la década de los ochenta como un proto-paradigma encargado de prescribir los “nuevos retos” para el Gobierno

contemporáneo generados a partir de la aparente fatalidad de la transformación de las burocracias modernas en gobiernos de corte empresarial<sup>23</sup>.

Para el ERG, estos cambios representan una necesidad histórica inevitable en las sociedades actuales que supondría la forzosa emergencia de modalidades más “efectivas y eficientes” de gestión pública y social en el marco de la advenediza “(r)evolución global-empresarial”<sup>24</sup>.

La aludida “reinvención” consistiría en reemplazar el “viejo” *ethos burocrático* (y sus supuestos vicios: ineficiencia, rigidez, parsimonia, ineficacia e impersonalidad) por una “nueva imagen” del Gobierno en el manejo público que

20 Antes que una *casualidad* resulta ser una *causalidad* que el tema de la *governance* (“gobernanza”), concepto de origen medieval y que fue inauguralmente teorizado en el siglo XX por Ronald Coase (prominente economista del llamado enfoque del Neo-institucionalismo Económico, premio nobel de economía en 1991) como *gobernanza corporativa* posteriormente haya sido clave para “la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos” que el Banco Mundial aplicó, primero, a la crisis de África subshariana y, luego, al Tercer Mundo mediante el Sistema de las Naciones Unidas como parte de los parámetros operaciones de los organismos multilaterales. Según Kazancigil, “la *governance* es concebida como la contraparte política e institucional de las estrategias de desarrollo económico sustentadas en principios de mercado”. Cfr. Ramírez Chaparro, César (2002) “De las redes a la *governance*: una breve revisión teórica” en Bernal, Reinaldo y Juvinao, Mario, *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, p. 63 y ss.

21 Guerrero, Omar (2000) “El ‘management’ de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública estándar en la era de la globalización”, *Revista Digital Universitaria*, Vol. 1, No. 0 [disponible en línea: [www.revista.unam.edu.mx](http://www.revista.unam.edu.mx)]. De hecho, Omar Guerrero es quien enfatiza la reconfiguración de la Administración Pública del Neo-liberalismo desde teorías austriacas.

22 No hay que confundir la novedad de la “Neo-Administración Pública” aquí planteada ni con la “Nueva Administración Pública”. La Nueva Gestión (Gerencia, Manejo) Pública, *New Public Management*, es una de las manifestaciones de este fenómeno general.

23 Planteado originalmente por el norteamericano David Osborne (junto con Gaebler y Plastrik) en diferentes publicaciones “académicas”.

24 Entre los factores que se consideran fundamentales en esta re-evolución de “corte empresarial” se anotan: i) La crisis fiscal como “madre” de la invención; ii) Liderazgo; iii) Continuidad en el liderazgo; iii) Estructura cívica saludable; iv) Visiones y metas compartidas; v) Confianza; vi) Recursos externos; vii) Modelos a seguir. Osborne, David y Ted Gaebler (1992) *La reinvención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós, pp. 440-441 y Osborne, David y Peter Plastrik (2006) *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós, pp. 29-73 y 211-243.



se identifique con la flexibilidad y la adaptabilidad reinante en la “época de los mercados” (Osborne y Gaebler, 1992, p. 42). De la mano de esta crítica, insinúa abrirle paso a una “tercera vía” (*third-party government* o “cuasi-gobierno”) en el manejo público y en la implementación de políticas públicas nacionales. Con ello, se espera superar la disyuntiva entre estatismo y mercado, y se logren balancear tanto los fracasos del “neoliberalismo” existente como las “decepciones históricas” del Socialismo Real<sup>25</sup>.

Este tipo de actuación gubernamental estaría definida por “lo empresarial”. El *Gobierno empresarial* –plantean– es un tipo de gobierno *inspirado en el cliente*. El mercado –no el Estado ni el Gobierno– es quien mejor asigna los recursos; y, únicamente los individuos son quienes pueden ser “los mejores jueces de su propio bienestar” dado que en su papel de *clientes* “conocen lo qué es importante” para ellos<sup>26</sup>. Las entidades gubernamentales antes que financiar entidades públicas financiarían a los *individuos-clientes*<sup>27</sup>.

Precisamente, los sistemas políticos *inspirados en el cliente* generan beneficios y ventajas en la administración de “lo público”. En contraste con la *vieja* administración pública, mejorarían la responsabilidad por parte de los proveedores en las agencias públicas; promoverían la despolitización en la gestión de estos asuntos (la política no interfiere más en las decisiones individuales de la sociedad por lo que se satisfacen las necesidades del cliente y “no las de la burocracia”); animarían la innovación constante y con ello, más y mejores alternativas en el funcionamiento de las burocracias, garantizando “verdadera igualdad” de oportunidades y un mayor compromiso con la eficiencia en la asignación social de los recursos (concebida como el equilibrio entre oferta y demanda) (Osborne y Gaebler, 1992, pp. 259-264). El gobierno empresarial limitaría su rol a la *regulación* pública, evitando la prestación directa de los servicios sociales, manteniendo niveles óptimos de competencia e impidiendo “al máximo” las situaciones monopólicas y las interferencias en el mercado.

Sin embargo, más allá de las especificidades que intenta proponer este ‘esquema’ llama la

atención que, a pesar de nutrirse fielmente de las teorías económicas neoclásicas del neoliberalismo anglo-americano para constituir una “teoría administrativa” de “lo público” –de hecho, implica un enfoque economicista de la reforma estatal y de su administración, centrado en políticas de ‘reducción cuantitativa del Estado’ (*downsizing* y *cut-back policies*), *benchmarking*, *outsourcing*, gestión ‘por resultados’ y una caja de herramientas derivadas de la Administración de Negocios (privada) que son aplicadas sin recelo al sector público<sup>28</sup>-. A pesar de lo anterior, se autoproclama “crítico” del neoliberalismo proyectando alrededor de la capacidad *empresarial-emprendedora* una modalidad superior de actuación política.

Osbourne, por ejemplo, yuxtapone las prescripciones menos elocuentes de la ortodoxia neoliberal –aquellas que “todavía” gozan de alguna clase de legitimidad social (teórica y práctica) – con el concepto austriaco del *emprendimiento* (obviamente, inconexo, corrompido, viciado,

25 Recordemos que los Estados Unidos, para 1992, asiste a un ciclo explícito de reformas neoliberales lideradas por la administración de Clinton reforzado por la supuesta legitimidad histórica y el triunfo capitalista que represento la caída de los regímenes del Socialismo Real en Europa del Este y el desmembramiento de la Unión Soviética. Sin embargo, se refieren al “neoliberalismo” en su ortodoxia radical pues, a la postre, el proyecto político de renovación de los valores liberales, en sentido amplio neoliberal – para diferenciarlo del liberalismo clásico – seguiría intacto. Osborne y Gaebler citan a John Bryson, especialista en política de la Universidad de Minnesota, quien describe el espíritu de su libro: “Estamos luchando por hallar una nueva vía, algo entre mercado y la burocracia pública”. Osborne y Gaebler (1992), p. 434. También, cfr. Hughes, Owen (2003) *Public Management and administration: an introduction*. New York: Palgrave.

26 Para los autores, la empresa se obsesionaría por encontrar nuevas maneras de satisfacer a los ciudadanos-clientes mientras que la burocracia y las agencias públicas se obsesionan por satisfacer a los grupos de interés, al Poder Ejecutivo o al Parlamento. La solución: “hay que acercarse al cliente” y satisfacer sus preferencias (¡cuidado! no hablamos de “necesidades”); en últimas, “escuchar su voz”.

27 Se trata del tránsito de las políticas de “oferta” (*Supply-side*) hacia la “demanda”.

28 El ERG comparte consistentemente la mayoría de los principios fundamentales que presentamos para el neoliberalismo angloamericano ahora aplicados para la gerencia del Gobierno. Sin embargo, el ejemplo más elocuente es su pretensión de validez universal, exacerbación de la objetividad, racionalidad formal, empirismo craso, modelización excesiva y basada en un paradigma de la *simplicidad*. Para una descripción completa y una crítica de este tipo de literatura “empresarial”, cfr. Le Mouél, Jacques (1992) *Crítica de la eficacia: ética, verdad y utopía de un mito contemporáneo*. Barcelona: Paidós.

pervertido y mal-interpretado si se tiene en cuenta un mínimo de fidelidad conceptual frente a sus impulsores austriacos) sirviéndose de una adecuación simple y que raya en lo caricaturesco, además de poco estilizada aunque relativamente articulada, de la acción gubernamental público-administrativa. Por ello, no resulta una casualidad que el ERG, en una de sus principales referencias, lleve por subtítulo: “La influencia del *espíritu emprendedor* en el sector público”.

La idea de esta iniciativa es que si se activa el insumo-emprendedor en el cliente sería posible relevar al Gobierno de sus obligaciones. Un Estado que exista pero *deje de hacer y deje hacer* permitiría que la iniciativa individual asuma sus funciones y se reduzca su ‘costoso aparato’, aumentando las dinámicas del mercado, desde su punto de vista, económicamente más productivas, efectivas, eficaces y eficientes para el conjunto de la sociedad.

Esta alusión al *emprendimiento*, si bien sesgada, en todo caso resulta provocadora. Entre sus más enfáticas conclusiones y aunque rigurosamente el ERG no sugiere el “tercer lugar” (epistémico) que típicamente hemos derivado de la teoría del emprendimiento, sí señala “un más allá” en la rígida distinción Estado/Mercado desde donde sería posible gestionar óptimamente las dinámicas administrativas y de las políticas públicas. Esta forma de dimensión pública, desde luego, desestatizada, mercantilizada y coordinada hegemónicamente por el mercado, dictaría el patrón de organización y la regla principal de funcionamiento social con la subsunción del Estado.

La mercantilización de los asuntos públicos trae, por una parte, el ‘adelgazamiento’ y la reducción sistemática del aparato estatal (en su carácter empírico y cuantitativo) y, por otra, el aumento de la contratación externa o “por fuera del Estado” (*contracting-out*) mediante la reiteración de mecanismos como dijimos, del tipo *outsourcing* y complementarios. El ERG sugiere una dimensión *pública-mercantil* que es análoga –aunque de distinta naturaleza– al dominio *público no-estatal*, antes descrito y que será desarrollado a cabalidad por el *New Public Management*.

Esta versión del *emprendimiento* justifica una actitud frente a la manera cómo se ejecutan y se toman las decisiones por parte ya no del “administrador público” de la burocracia tradicional sino del nuevo “emprendedor público” (*public entrepreneur*) (Lewis, 1991). Los gerentes (o emprendedores) públicos más allá de sujetarse al seguimiento rígido de reglas y procedimientos burocráticos se guían por la creatividad, la flexibilidad y la maximización de ganancias y beneficios “no esperados”, la obtención de ‘resultados’ (mensurables), la innovación flexible en su gestión y un supuesto *altruismo hacia lo público* que, al final de cuentas, se realiza en contextos de Mercado.

En la misma línea de argumentación, el ERG exalta el tipo de *individualismo* del emprendimiento.

La persona *en-tanto-cliente* es el elemento vertebral –como en las lógicas de mercado (no sólo económico sino ahora también político y social)– para la construcción del espacio público. Esto aplica tanto desde el punto de vista de la administración como en la forma específica en que se presentan las políticas públicas las cuales, a la postre, se convierten en *políticas públicas de ‘auto-servicio’*; es decir, –como en el caso austriaco–, exigen de los clientes-consumidores una “participación” emprendedora en la provisión de sus propios bienes y servicios de carácter público que allende eran responsabilidad estatal<sup>29</sup>.

29 Brevemente, mi denominación de *políticas públicas de auto-servicio* intenta señalar la manera cómo las políticas públicas del nuevo escenario pueden ser descritas mediante la *metáfora* de los establecimientos de comidas rápidas de “auto-servicio” (prototípicas de los Estados Unidos). En estos establecimientos, cualquier *cliente* puede “servirse” su pedido según sus propias preferencias, de manera individualizada y diferenciada del menú disponible que solamente tiene una oferta general de “opciones mínimas” (insumos básicos). En apariencia aquí, el cliente tendría más alternativas que en los establecimientos tradicionales (digamos, de menú rígido) y supuestamente más “libertad de elegir” lo que *él quiere* consumir sin someterse a “la imposición” en las opciones (de cantidades y combinaciones, por ejemplo, existentes para “todos”). Sin embargo, el cliente también tiene que “invertir” su tiempo y trabajo en la producción de su propio “bien” y consumo que nunca es recompensado pero sí incorporado en el valor final de la mercancía consumida. (por ejemplo, cuando debe limpiar su propia mesa ó trasladar sus alimentos por él mismo y no mediante un empleado del establecimiento). Precisamente, la lógica implícita a lo anterior proviene de la falta de reparo de Osborne *et al.* en homologar al Gobierno con empresas de ‘comidas rápidas’ como Frito-Lay o McDonald’s en las cuales es posible “aplicar” siempre sus principios de gestión “exitosa”. (Osborne y Gaebler, 1992, pp. 49 y 51).

El Gobierno debe evitar entonces, responder a los *derechos sociales*. Por el momento debe limitarse a ofrecer *servicios públicos* (por ejemplo, mediante la asignación de “subsidios focalizados” a la demanda en educación, salud, etc., en general los bienes públicos) y *dejar* que el mercado a través de los individuos-emprendedores sean, al mismo tiempo, los directos interesados, responsables y encargados de su propia producción (estrictamente, *auto-producción*) y consumo ‘en el mercado’, por definición una escena “extra-estatal”. Parafraseando lo dicho anteriormente: el *cliente-emprendedor* –y no el Estado– se convierte en la fuente de “sus propios derechos” (individuales) que ya no se garantizan sino por medio de la competencia mercantil. El Estado, como antes sucedía con el capitalista, aparece como un *principal* necesario (aunque no suficiente) ante el *cliente* pues aquel sólo debe suministrar los insumos mínimos básicos para la producción social.

En pleno auge de la *empresomanía* que vivió sobre todo Estados Unidos en la década de los ochenta y muy a pesar de su deficiencia teórica y su sospechosa validez práctica, el ERG fue una moda a la que le rindieron culto los gerentes y políticos de la época. Pero, como reseña uno de sus más acérrimos críticos, Jacques Le Mœuel: “Hasta el gobierno francés se inspiró en él para impulsar la modernización del servicio público” (Le Mouël, 1992, p. 22). Su influjo ha sido más que determinante en las reformas gubernamentales del neoliberalismo norteamericano<sup>30</sup>.

### El “paradigma” *post-burocrático* (PPB)<sup>31</sup>

Michel Crozier y Michael Barzelay y Babak Armajani –en la década de los setenta y de los noventa, respectivamente– comparten igualmente la tesis de una crisis universal, predominante y persistente en los sistemas de administración pública mundial que debe ser sorteada mediante la superación de las Burocracias Estatales tradicionales.

Los trastornos que genera la creciente incapacidad del aparato estatal frente a la complejidad de las sociedades post-industriales

acarrearía –en palabras de Crozier– la construcción de un *Estado modesto*<sup>32</sup>. A la postre, este “movimiento intelectual” inducirá *in situ* la “oleada de la transformación administrativa” que a nivel global permitirá la salida de la crisis política y de las políticas públicas contemporáneas (Crozier, 1986, pp. 9-32).

Por ello, la exigencia actual más urgente –desde el punto de vista del PPB– estaría en adelantar una reforma sustantiva desde el Estado, al sector público y su aparato mediante la superación del paradigma “clásico” prevaleciente (de influencia *weberiana* y centrado en la Burocracia) y la instalación de “otro” paradigma distinto, denominado post-burocrático. La operación apelaría a una “nueva cultura de la administración pública” que, como en el caso anterior, se sustente en la irrupción de la gestión gerencial en los asuntos públicos y gubernamentales.

Esta “*revolución administrativa*” (en realidad y como en el caso del neoliberalismo, se trata de una *contrarrevolución*) se basa en los “modos

30 Al Gore, vicepresidente de los Estados Unidos desde 1.993 lideró la política de los “ocho años de esfuerzo” denominada “Revisión del Desempeño Nacional” (RDN) con el fin de “crear un gobierno que fuera más pequeño, barato y más efectivo” y que, desde pues fue popularizada como “la reinención del gobierno”. Recreaba, precisamente, los lemas: “recortar la burocracia”, “primero el cliente”, “empoderar a los empleados para obtener resultados” y “recortar hasta ‘lo básico’ fundamentales en la propuesta de Osbourne. Lynn, p. 110-111. Para un análisis del RDN, cfr. Ketti, Donald (1994) *¿Reinventing government? Appraisal the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution [existe una compilación bastante aproximativa del texto al español en: Shafritz, Jay y Albert Hide (comp.) (1999) *Clásicos de la administración pública*. México: UNAM, pp. 1045-1072].

31 Los seguidores de esta vertiente lo consideran como un “nuevo paradigma”. Sin embargo, si se analiza “lo post-burocrático” desde los criterios de Kuhn, el PPB – como se lo denomina comúnmente – no cumple con los requisitos. Se trata más bien de un “conjunto de ideas” flexible.

32 Crozier, Michel (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la Administración Pública”, *Reforma y democracia*, Caracas. Seguramente, una de las más famosas obras de Crozier: “Estado modesto, Estado moderno” instalará las bases intelectuales de esta onomatología. Cfr. Crozier, Michel (1992) *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 65 y ss. Barzelay, Michael y Babak Armajani (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica [también existe una compilación bastante útil de este texto en: Shafritz, Jay y Hide, Albert (comp.), *Clásicos de la administración pública*, México, UNAM, 1.999, pp. 951-989].

de razonar” desarrollados por la administración privada contemporánea, en vista de que este

enfoque es una guía de fácil implementación y probadamente exitosa.

Tabla 2. Paradigmas Burocrático y Post-burocrático

Paradigma Burocrático	Paradigma Post-Burocrático
Enfocado en necesidades y perspectivas de sus propias dependencias	Enfocado en necesidades y perspectivas del cliente
Concentrado en las funciones y responsabilidades de cada una de sus partes	Concentrado en que toda organización funcione “como equipo”
Definida por cantidad de recursos que controla y tareas que desempeña	Definida por resultados que logra en beneficio de los clientes
Control de los gastos. Costos económicos. <i>Visión economicista</i>	Creación “valor neto del costo”. Costos “sociales”. <i>Visión ampliada</i>
“Atrapado en las rutinas”	Modifica las relaciones como respuesta a demandas cambiantes de sus servicios (hábitos)
Luchas por “ganar terreno”	Competencia por obtener <i>más</i> “negocios”
Seguimiento de “procedimientos normales”	Introducción de opciones en sistemas operativos para cumplir propósitos
Anuncia y define políticas y planes	<i>Emprende</i> con clientes una comunicación con el fin de “evaluar” y “revisar” estrategias operativas
Separación del trabajo “de pensar” del “de hacer”	Otorgamiento de autoridad a empleados operativos para emitir juicios sobre maneras de mejorar servicio al cliente y su valor
Fuente: Autor (con base en Barzelay, 1998).	

Esta *nueva* perspectiva que emerge desde la *administración privada* facilitaría una percepción más clara sobre los “resultados” que pretenden alcanzar las burocracias públicas, las cuales –para el PPB– se concentran más en cumplir los procedimientos administrativos que en lograr su misión como organización pública. De allí, “superar la burocracia” evitaría el “formalismo excesivo” que surge cuando el sistema administrativo se concentra demasiado en los *objetivos* (un vaporoso “interés público”, en la práctica), como sucede en los escenarios burocráticos tradicionales.

Las respuestas a estos “obstáculos” propios de la burocracia deben ser enfrentados, por un lado, *desregulando* el sector público y asegurando la *autonomía* de sus unidades operativas y, por el otro, “empoderando” (*empowerment*) a los verdaderos operadores del sector público (en términos de Crozier, una élite de *expertos-especialistas*; es decir, una tecno-estructura<sup>33</sup>) para que sean ellos quienes asuman bajo su responsabilidad (en el sentido de la *accountability*,

“rendición de cuentas”) los cambios necesarios. Por esta vía se lograría una valoración empírica de los resultados dentro de un Estado que estaría “al *servicio*” de sus “clientes-beneficiarios” (los ciudadanos, en el viejo enfoque burocrático) y no al servicio del etéreo –y según esta perspectiva ilusorio e inexistente en la medida de su intangibilidad– “interés público”<sup>34</sup>.

La corriente post-burocrática *vis-á-vis* el enfoque de “reinención del gobierno” supone una serie de innovaciones –en el sentido en que otorgan una mayor consistencia y profundidad al tránsito hacia la postura ulterior, *New Public Management*– que, en este momento, son importantes de recalcar. Principalmente

33 En este aspecto, Barzelay y Armajani se distancian de Crozier al considerar que los *staff* de expertos (con funciones centralizadas) son eminentemente burocráticos y, antes bien, “cuellos de botella” para la gestión post-burocrática.

34 Crozier recomienda “la formación de *células especializadas de analistas profesionales* que se concentran en los problemas” y recurrir a “expertos independientes para que lleven a cabo la investigación”. Cfr. “Introducción” en: Crozier, Michel (1992), pp. 9-36.

cristalizan las influencias del emprendimiento y el carácter específico de la 'Administración Pública' del Nuevo Neoliberalismo:

- a) Tanto el enfoque de *reinventar el gobierno como el paradigma post-burocrático* impulsan la decodificación del concepto de *ciudadanía* para recodificar al ciudadano *en-tanto-cliente*.

La importancia de este giro estriba en que la inventiva post-burocrática es crucial para la readecuación integral del papel del Estado (y del sistema administrativo) que no sólo pretende una reducción del Estado *per se* (como en el caso de Osbourne *et alt.*, en el ERG) sino que representa *stricto sensu* el "redimensionamiento" hacia un *Estado empresarial-gerencial*, transformando sus ejes y enfoques de acción y no sólo remitiéndose a su "tamaño" (empírico). Esta narrativa hace consistente la transición desde la conceptualización de los *derechos ciudadanos* del ("caduco") *Estado de Derecho(s)* hacia la prestación de meros *servicios sociales* (como ahora son denominados dentro del "nuevo" *Estado Gerencial*) y la hegemonía del *Rule of Law* ('Gobierno de la Ley').

Lo anterior tiene consecuencias fundamentales en la re-forma de las "nuevas" políticas públicas (self-service policies) y la novedad de la forma-Estado en el contexto post-fordista; especialmente, en la constitución de las nuevas subjetividades de los sujetos sociales, los cuales bajo este escenario económico-político emergente han devenido en simples actores<sup>35</sup>.

- b) A diferencia de la propuesta del ERG, Crozier y Barzelay proponen una renovación del *paradigma* administrativo y de la visión de la gestión gubernamental advirtiendo (aunque débilmente) la existencia diferenciada y la complejidad existente entre la naturaleza de "lo público" y "lo privado", cuestión que en el esquema de Osbourne si bien no se desconoce, sí queda en entredicho.

El post-burocratismo "avanza" evitando consistentemente el simplismo de la *dialéctica*

*cerrada* "estatización/privatización" o de su homologación cándida<sup>36</sup>. Le otorgan una relevancia inusual a conceptos como la *cooperación* y la *corresponsabilidad* como los factores sustanciales de una "armonía" *público-privada* (propio de la post-burocracia) frente a la *coordinación* y la *dependencia autoritaria* (típico de la burocracia clásica) en los sectores privado y/o público, dominios que son concebidos como dimensiones de distinta naturaleza. Como vemos, esta crítica aproxima la misma posición del nuevo-neoliberalismo-emprendedor aunque ahora dentro del ámbito de la administración pública y de su gestión.

- c) La respuesta a la *reforma administrativa del Estado* no es una mera solución técnica de aplicación unívoca de la racionalidad económica, como lo sugiere el enfoque norteamericano del ERG.

Se trata de un auténtico problema público de carácter *político-administrativo*, complejo y cambiante. Así, soslayan la dimensión puramente *economicista* presente en el esquema Osbourne *et alt.*, el cual se preocupa casi exclusivamente por

35 Profundizar en el tema desborda las pretensiones de este ensayo. Sin embargo, me refiero a contenidos concretos de la apuesta del nuevo neo-liberalismo. Por ejemplo, instrumentos como la *accountability* (rendición pública de cuentas) que promueven el ERG, el PPB y el NPM en conjunto y que han sido publicitadas por los gobiernos neoliberales ante la opinión ciudadana como herramientas "progresistas", "participativas", "deliberativas", "democráticas" y, en algunos casos, como pruebas de su 'anti-neoliberalismo'. Sin embargo, este tipo de instrumentos siguen respondiendo consistentemente a los valores funcionales de las *economías de mercado* (neoliberales!). Cfr. Puello-Socarrás, José Francisco, "Genealogía de la *Accountability*. La 'Rendición de Cuentas', en su teoría y en sus prácticas" (mimeo).

36 Así lo afirma Barzelay, "el mecanismo de mercado es necesario para el funcionamiento de sociedades complejas pero sin su 'irracionalidad' excluyente y negación de lo social". Barzelay y Armajani (1998), p. 12. Crozier, por su parte, a lo largo de su extensa obra ha insistido sobre la especificidad de *lo público* y *lo privado*, criticando tajantemente las posturas simplistas que los igualan. Su crítica ha sido completa aunque, como hemos venido insistiéndolo, nunca radical. Llama la atención que Crozier - como allende Mises y Hayek, los austríacos y los ordoliberales - no critique la intervención estatal regulada y organizada en abstracto sino específicamente la imposibilidad de un Estado administrado bajo la planificación centralizada. Sin temor a equivocarme, Crozier sería el Hayek de la 'administración pública' y de la teoría de las organizaciones públicas por su abordaje homólogo al del austriaco.

la relación *económica* de los gastos frente a las ganancias del aparato gubernamental-estatal y no por los costos-beneficios de carácter *social* que implica la prestación de los *servicios* por parte del Estado y sus efectos desde el punto de vista de la legitimidad y la gobernabilidad (la “gobernanza”) que exige el sistema en su conjunto.

### La Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*, NPM)

Finalmente, alrededor de la *Nueva Gerencia Pública o New Public Management* (NPM) –término acuñado por Christopher Hood en 1991 (pp. 3-19)– se reeditan, reafirman y consolidan desde mediados de la década de los noventa los dos enfoques precedentes de la *neo-administración de lo público*, elevando una etiqueta genérica con pretensiones de *teoría general y normativa*, en la opinión de sus defensores, sobre las reformas globales en la Administración Pública, el sector público y el Estado que no sólo siguen vigentes sino que actualmente se profundizan.

El NPM combina estratégicamente los modelos teóricos que han dominado las disciplinas de la ciencia política, la administración pública, la economía, la teoría de las organizaciones (pública y privada) y de las políticas públicas conjugándolas en una “teoría unificada” sobre el sector público contemporáneo. Su emergencia ha servido como matriz de justificación para las reformas estatales que, tomando como ejemplo las transformaciones iniciadas en el Reino Unido en la década de los ochenta durante la administración de Margaret Thatcher y la *Reaganomics*, se fueron imponiendo en algunos países del mundo (Nueva Zelanda, Australia) y finalmente terminaron siendo adoptadas y adaptadas como la fórmula a seguir de la tan mencionada “revolución gerencial” a nivel global.

La *Nueva Gestión Pública* no sólo actualiza los principales referentes de la discusión teórica y de las praxis heredadas del enfoque de *reinventar el gobierno* y del *paradigma post-burocrático*. También ha llegado a consolidar las premisas generales, guía para establecer un perfil bien

definido de la neo-gestión administrativa del sector público y de los referenciales que se impondrán en la conducción del aparato estatal y la forma del Estado *neoliberal* desde diferentes perspectivas y dimensiones<sup>37</sup>. Así fueron introducidos un sinnúmero de énfasis en las políticas públicas de reforma estatal que privilegiaban la privatización, énfasis en el ciudadano como cliente, la descentralización, la gestión y la planeación estratégica estatal, la creación de ambientes “competitivos” y la productividad “por resultados” en la administración pública, contratación flexible en la gestión de los servicios estatales, etc.

Entre sus características esenciales podríamos destacar:

- a) Se autoproclama como una *teoría general y normativa* de carácter inductivo y neutralmente ideológico, según sus defensores, producto de un cambio de paradigma<sup>38</sup>; es decir, quienes apoyan el NPM, éste es una auténtica *revolución científica* en el ámbito de la administración pública en tanto *enfoque dominante*.

37 Lynn, Laurence (2006) *Public Management: old and new*. New York: Routledge. Apologetas del NPM, como Jan-Erik Lane, aunque intentan defender una suerte de *neutralidad ideológica* del NPM aceptan: “The radical nature of NPM may have served well the politics of the new right or neo-conservatism in the 1980s and the resurgence of neo-liberalism in a globalised world economy in the 1990s”. Lane, Jan-Erik (2000) *New Public Management*. London: Routledge, p. 3. Echebarría y Mendoza, proponen al NPM como un *nuevo paradigma* que más allá de verse articulado bajo una “disciplina fragmentada” ofrece “una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos” en situaciones prácticas y concretas específicas. Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza (1999) “La especificidad de la gestión pública: el concepto de *management público*” en: Losada, Carlos I Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: BID, pp. 17.

38 El carácter normativo del NPM evidencia la influencia del *referencial del emprendimiento* en su postura teórica. Como lo ha mostrado Stephen Bailey, en una catalogación de las teorías en la administración pública, las *normativas* tienen como objetivo “establecer prescriptivamente *estados futuros* elucidando las premisas de *valor* según las cuales se debe *emprender* y juzgar la acción administrativa”. Bailey, Stephen, “Objectives of the theory of public administration”, citado por: Harmon, Michael y Richard Meyer (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 457. Nótese las similitudes con lo anteriormente expuesto y la misma definición del “emprendimiento” propuesta por Mises.

En este aspecto intenta diferenciarse de las posturas anteriores. Por ejemplo, frente al ERG, el cual planteaba una crítica “en negativo”: la reducción del Estado en tanto administración pública, el NPM propone una crítica “en positivo”: introducir *en y desde* el Estado una “nueva visión” (gerencial) que abandone definitivamente el enfoque weberiano de la burocracia, cuestión que lo acercaría al PPB.

Sin embargo, la especificidad del NPM es constituirse en un paradigma que lo eleve a enfoque dominante (período de la *ciencia normal* para Kuhn). En Barzelay *et alt.*, la apuesta ‘post-burocrática’ es un paradigma tan sólo en sentido *metafórico* pues –como ellos mismos lo proponen– se trata de una “familia ampliada de ideas”<sup>39</sup>. El NPM sugiere ser una *síntesis* entre ERG y el PPB como una propuesta estilizada y finalizada de la administración, el gobierno y la gestión de “lo público” en las sociedades del siglo XXI o, en últimas, una *teoría de la gobernanza del sector público* (Lane, 2000: 3).

Ciertamente este modelo político de gobierno del nuevo neo-liberalismo alrededor de la concebida “gobernanza emprendedora” (*entrepreneurial governance*) encarnaría para sus auspiciadores “la forma dominante de gestión” (Lynn, 2006: 30).

b) El concepto de *sector público* se instituye como un “tercer sector” más allá de los dominios público y privado situando un “tercer lugar” epistémico, de carácter no dicotómico, al mismo tiempo público-privado que no se trata de un simple *mélange* entre lo público y lo privado sino de una realidad auténticamente nueva<sup>40</sup>. Ahora, emergería un nuevo dominio social de naturaleza *público-privada-no-estatal* el cual sería omnicompreensivo de “todo tipo de actividades *de* gobierno en varios niveles, todo tipo de financiamiento público así como de regulación pública en general” (Ferlie, 1998).

Lo público (estatal) no es preconcebido como una forma incompleta de lo privado sino complementaria. Así, *desestatiza* el concepto de “lo público” (y “lo estatal/gubernamental”)

convocando una distinción entre *estructuras* de mercado y *poderes* (o “fuerza”) de mercado, éste último generador principal de las dinámicas sociales. El mercado totaliza *in extenso* la relación social no sólo con la construcción de nuevos mercados y de los actualmente existentes sino también auspiciando que los contextos extra-mercantiles (por ejemplo, las instituciones estatales) funcionen *a la manera* de los mercados.

Por ello, para el NPM la reforma del Estado (sus relaciones y su “aparato”) no supone solamente un ‘cambio’. La idea finalmente no sería rearticular el *gobierno* ni regenerar la *governabilidad* sino crear –como dijimos– una *gobernanza* bajo una nueva concepción de “lo público” en la que el Mercado, como *estructura* pero sobre todo como *fuerza* sea medular.

c) La característica que le otorgará una identidad definitiva al NPM es pretender la constitución de un “Estado contractual” (*Contracting State*) desarrollado y profundizado desde el concepto de los *cuasi-mercados*. Por ello, de la propuesta de “tercera vía” y la construcción de los *cuasi-gobiernos* en el ERG, el NPM enfatizará en la constitución de *cuasi-mercados*<sup>41</sup>.

39 “Nuestra sugerencia es que el nuevo paradigma se puede entender fácilmente trabajando con la metáfora de una familia ampliada de ideas (...) El término más adecuado para la nueva generación de la familia ampliada de ideas sobre el modo de hacer productivas y explicables las operaciones de gobierno es el de *paradigma posburocrático*”. Barzelay y Armajani (1998), pp. 965-966.

40 El Viejo neoliberalismo, epistemológicamente hablando, no es capaz de pensar en una síntesis “no-dialéctica” entre lo público y lo privado. Por ello, planteaba la polémica dicotómicamente, es decir, Estado ó Mercado. A lo sumo, se permitía una combinación simple entre estos ámbitos (más Mercado por menos Estado o un equilibrio en la hegemonía concreta de ambos). El NPM, bajo la influencia epistemológica del Nuevo Neoliberalismo austriaco hace posible una *síntesis* no contradictoria de ambas dimensiones, expresada en una realidad social y política (el espacio público) como realidad completamente nueva y sostenible.

41 Insistimos que esta distinción no es menor pues el énfasis en el NPM no pretende modificar la dimensión de las estructuras del Estado (v. gr. reducirlo, privatizarlo) sino convocar en el dominio *público-privado* una hegemonía de las lógicas del mercado e institucionalizarlas sólidamente como relación social. Se trata, entonces, de una construcción desde el orden social y no tanto desde la dimensión organizativa del Estado, es decir, de su aparato.

La idea del *Contracting State* propone que “lo contractual” sea el medio exclusivo (y excluyente) de comunicación *del y en* el sector público. Por ejemplo, desde el punto de vista fiscal, los diferentes recursos estatales deben ser gestionados y coordinados a través de “una variedad de contratos” en donde se constituya un *régimen de acuerdos* a largo plazo y flexible que guíe la provisión de servicios públicos por parte del Estado.

Sin embargo, el NPM advierte que no sólo se trata de generar una contratación “externa” (*contracting-out*) o extra-institucional (como, entre otros, proponía el ERG). La idea es incentivar igualmente la aplicación intensiva y extensiva de la contratación “interna” (*contracting-in*) e inter-institucional como vía para mejorar las operaciones gubernamentales mediante la contratación competitiva. Aquí, la tan valorada cuestión de la eficiencia resulta ser un producto directo de la *Contratación* en economías desreguladas donde “todos los jugadores – públicos o privados – actúan bajo las mismas instituciones con un mínimo de intervención estatal” (Lane, 2000: 178). De esta manera, el rol estatal debe limitarse no sólo a la reconstrucción de todas y cada una de sus relaciones bajo un esquema ‘de contratos’ sino también profundizar su función de “hacerlos cumplir”. Este esquema operativo se sostiene bajo el dominio de las leyes privadas en detrimento de las leyes administrativas y el derecho público habitual. El Gobierno, el sector público y sus políticas (*policies*) son vistos entonces como “redes de contratos”. Por supuesto, esta “nueva” gobernanza en el NPM se basaría en “lo contractual” y no en la autoridad como sugiere el enfoque “tradicional” de la administración pública.

Precisamente para el NPM es inminente la creación y evolución del fenómeno de los *cuasi-mercados* como concreción del *Estado Contractual*.

Como reseñábamos, el sector público en su totalidad debe comportarse *como si fuera un mercado*. La provisión de los bienes públicos

debe discernir entre las estructuras de mercado y las *fuerzas* de mercado e introducir en todo caso lógicas de mercado (poderes) sin que ello necesariamente implique espacios que lo sean realmente (estructuras). Esta alternativa se dirige a corregir ya no “los fallos del Estado” (y la introducción *a limine* del mercado como sucedió allende) sino los “fallos del mercado” (y la reincorporación terapéutica del Estado institucional). El Estado aquí cumple un rol necesario *en función de* los mercados, garantizando mediante su presencia terapéutica la existencia evolutiva de ellos.

La idea de los *cuasi-mercados* constitutiva del NPM, es una expresión contundente de la influencia del *referencial emprendedor* y del nuevo neo-liberalismo (recordemos las características de la teoría del emprendedor, sobre todo, en términos de lo que implica en la producción social en el sentido contractual y el *emprendedor* como *fuerza motriz* del Mercado).

Bajo esta concepción, los *cuasi-mercados* serían mercados *relacionales* (procesos complejos de “intercambio social”), social e *institucionalmente integrados* (involucran un relacionamiento social, económico, legal y político subyacente), inscritos en una complejidad socio-política inherente que va más allá de la simpleza con la cual se acostumbraba invocar las formas contractuales desde la economía pura y el hecho económico como un fenómeno autónomo y aislado<sup>42</sup>. Queda claro que el concepto de *cuasi-mercados* aborta de entrada la mirada convencional que restringía la comprensión del Mercado en el mero intercambio económico, trasladando ahora su énfasis hacia una dimensión totalizante de las relaciones sociales y políticas e institucionales.

42 “(...) el desarrollo de un ‘contrato relacional’ es visto como el resultado del incremento en la duración y la complejidad de los contratos. En particular, en atención a la incertidumbre, complejidad y recurrencia de los intercambios, los contratos ‘fijos’ no parecen ofrecer un medio adecuado para estructurar transacciones sino que antes bien los contratos progresivamente llegan a integrarse en una relación social con su propia historia y normas”. Ferlie, Ashburner, *et. alt.* (1998), p. 72. Igualmente, los *cuasi-mercados* inspiran la superación de las formas clásica y “neoclásica” del contrato, hacia una ‘nueva’ forma relacional que se ajusta a la pretensión del *Estado contractual* del NPM.



Esta situación ratifica en qué medida el NPM asume la misma versión del “nuevo neoliberalismo” (austriaco) en su crítica al “viejo neoliberalismo” neoclásico anglo-americano, tal y como la habíamos desarrollado anteriormente, revelando la filiación del NPM al nuevo estatuto epistémico, el cual desde luego justifica su efectividad y presencia.

### Comentarios finales

Hemos intentado analizar de qué manera se percibe un tránsito *al interior* del neo-liberalismo. El acontecimiento se apoya en la emergencia efectiva de una ‘nueva’ plataforma epistémica y un nuevo marco cognitivo del neo-liberalismo que constriñe la configuración de la política, las políticas públicas, lo institucional y la dirección de lo social. Sin embargo, este “nuevo espíritu”, antes que contradecir sus principios fundamentales, los reactualiza, los profundiza y, en últimas, como proponíamos, los redime. Plantea cierta ruptura en el proyecto neo-liberal que mantiene, sin embargo, su continuidad.

La transición desde su versión neoclásica anglo-americana hacia los referentes de la economía austriaca pone en su centro al *hombre emprendedor* y a la *teoría del emprendimiento* como sus soportes primordiales. Empero, consideramos, que en esta situación las traducciones más reveladoras de este “nuevo espíritu neoliberal” sostienen una relación privilegiada con los aspectos socio-políticos que se complejizan a medida que avanza su proyecto, tanto a nivel real como teórico.

La emergencia de una serie de formulaciones en torno al Estado, su aparato y el espacio público se sintetizan alrededor de novedosas fórmulas y alternativas en relación con las políticas públicas y el manejo de la economía pero actúa especialmente en el terreno de la Administración Pública ofreciendo los síntomas para sugerir la hipótesis de una nueva cartografía de época para el neo-liberalismo.

El referencial del emprendimiento pretende crear una “clase” imparcial (neutralizada) que

desvanece la relación conflictiva entre trabajo (y trabajadores) y Capital (capitalistas), como opción mediadora –“tercera vía”, “tercer lugar”, “tercer discurso”– del capitalismo real, tal y como lo ha pretendido Stiglitz, o autores como Bresser-Pereira en América Latina<sup>43</sup>.

Ideológica e institucionalmente, se ha creado la ilusión de poder superar la división –como opción analítico-política– mediante una síntesis entre los viejos neoliberales (en el sentido coloquial de la expresión; es decir, el neoliberalismo neoclásico anglo-americano) y los nuevos desarrollistas, neo-desarrollistas y *stricto sensu*, neoliberales neoclásico-keynesianos, influidos por el arsenal y la imaginación teórica del neo-liberalismo austriaco, mejor preparado epistemológicamente para afrontar los nuevos y complejos retos, a nivel intelectual y las controversias económico-políticas que deben ser tramitadas actualmente.

Este tránsito también ha contribuido a resarcir la tradicional y errónea imagen que identificaba acrítica y directamente “lo público” con el Estado, por un lado y, por el otro, “lo privado” con el mercado para refundarla en una suerte de síntesis no-dialéctica en torno a un “espacio público no-estatal” en el cual “nuevos actores” (mercantiles) dominan las relaciones público-privadas. Ello ha provocado la des-codificación de las políticas públicas, la recodificación del antiguo estatismo de los Derechos Sociales y la entronización de la prestación de los Servicios Sociales como una salida plenamente mercantilizada de la producción social en general y de los sujetos sociales en particular.

43 Al respecto, plantea Bresser-Pereira: “(...) a diferencia de la ortodoxia convencional, el nuevo desarrollismo no cree que el mercado pueda resolverlo todo ni que las instituciones deban limitarse a garantizar la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. El nuevo desarrollismo es entonces un tercer discurso, un conjunto de propuestas útiles...”; y agrega, entre otras cosas: “(...) El nuevo desarrollismo *rechaza la tesis neoliberal* de que el Estado ya no tiene recursos... Pero entiende que, en aquellos sectores en que hay una competencia razonable, el Estado no debe ser inversor, sino ocuparse de garantizar la competencia” (cursivas por fuera del texto). Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007) “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo, *Nueva Sociedad*, No. 210, p. 110 y 119.

No hay que olvidar que, en sentido estricto, el Mercado es precisamente un espacio público donde se privatizan las mercancías y en la que entrarían también los bienes denominados “públicos”.

Este giro parece sugerir que la tentativa del proyecto hegemónico está consciente sobre la insuficiencia de haber conquistado casi universalmente una organización neo-liberal estructural (económica) y que ante los efectos generados habría que avanzar hacia un orden neo-liberal funcional (socio-político) totalizante, que garantice su permanencia en la fase actual de acumulación capitalista y no ponga en peligro la consumación de su proyecto. Por ello, la gestión que efectúa el neoliberalismo privilegia ahora un tipo de regulación de sus contradicciones a través del timonel de “lo político” para consolidar su producción presente y sus reproducciones futuras.

La utopía del Mercado como totalidad social, entonces, se refuerza en lo concreto de las directrices globales con las que actualmente se está construyendo una realidad social avalada por la contrarrevolución neo-liberal.

De hecho, advirtiendo en todo caso que este no es el objetivo del presente análisis, faltaría desarrollar las cuestiones relativas a la institucionalización del “nuevo neoliberalismo” desde sus cristalizaciones efectivas, por lo menos teniendo en cuenta tres dimensiones: i) la Política, con la profundización de un “Estado-empresarial” y el despliegue de una “gobernanza corporativa” y tecno-jurídica<sup>44</sup>; ii) la Económica, con financiarización del régimen (desalarialización, reforma pensional); y, no menos importante iii) la Cultural, con la “ciudadanía corporativa”, y, en general, la cuestión social como un problema cultural relevante de la esfera privada (despolitización, des-solidaridad). Estos tres tópicos de seguimiento derivados del tránsito neo-liberal hacia y desde el emprendimiento podrían verter claves sustanciales para dar con la

reconstrucción en concreto de las novedades que convoca este período<sup>45</sup>.

En suma, estas versiones que concluyen con la síntesis emprendedora han instalado una crítica al “Gran Gobierno” y cierta furia anti-estatal, convocando nuevas directrices sobre el Estado, su aparato y el sector público y articulando el concepto de “lo empresarial” con el ánimo de guiar las transformaciones del papel del Estado y de la social en sentido amplio. (Guerrero, 2004).

En Colombia, como lo hemos advertido, el referencial emprendedor no solamente ha sido objeto de cuantiosos recursos a nivel institucional sino que ha promovido una justificación *interna e internalizada* del vacío dejado por el desvanecimiento estatal y convocado una nueva manera de legitimar el tránsito de decodificación de la acción del Estado, como veíamos, tan fundamental si se tiene en cuenta la matriz de constitución social precedente. Lo anterior no significa que en el pre-neoliberalismo la presencia estatal fuese inaudita; no obstante, la aurora neo-liberal ha llevado al extremo el abandono estatal y la exclusión socioeconómica que prevalecía de todos modos históricamente.

El itinerario cronológico que exalta un marco cognitivo apoyado en el *referencial del emprendimiento* se comparece con las denominadas “Oleadas administrativas” fruto precisamente de las Reformas Neoliberales<sup>46</sup>.

44 *Se trata del emergente fenómeno de la “judicialización de las relaciones sociales”. Cfr. Bourque, Gilles, Jules Duchastel y Éric Pineault (1999) “L’incorporation de la citoyenneté”. Sociologie et Société, Vol. XXXI, No. 2.*

45 Desde 1998 en Colombia pero especialmente los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-actual), la generalidad de los rasgos de la economía política colombiana se han resumido en una cartografía como ésta. Llamen la atención, su modelo de *Estado Comunitario* y las reformas constitucionales, institucionales y legales que se han llevado a cabo como una profundización del neoliberalismo, en los términos descritos (*verbi gratia*: Reforma al Régimen de Transferencias Intergubernamentales, Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Plan Nacional de Desarrollo).

46 El itinerario de los enfoques de las teorías sobre la “Nueva Administración” de “Lo Público” aquí descrita, se corresponde consistentemente con la periodización cronológica de las reformas *reales* al Estado y la Administración Pública que ha analizado Medellín, Pedro (1998) *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*, Bogotá, Tercer Mundo.

Su desenvolvimiento muestra en qué medida podemos ratificar un *tránsito* al interior del neo-liberalismo, de la mano de su específica realización y de la funcionalidad con la cual el Modelo Neo-liberal se ha instalado ante todo como un proyecto socio-político más allá que un plan de medidas económicas.

Esta narrativa que hemos aplicado para el neo-liberalismo recuerda demasiado un breve cuento de Manuel Corleto, titulado “El cerdo y el gusano”. Aprovechando su corta extensión, lo transcribimos a continuación:

El cerdo y el gusano vivían juntos. Parece imposible una unión de ese tipo, pero el cerdo había oído que los gusanos se vuelven mariposas. Y el cerdo, que no es tonto, decidió cuidar al gusano en espera de ese feliz momento. Para regalar a la vida un hermoso animal, según él. Para que dejara de arrastrarse y pudiera emprender el vuelo. Pero el tiempo pasaba y el gusano seguía siendo gusano. El cerdo le rascaba la espaldita para ver si así estimulaba el crecimiento de las alas. El cerdo le frotaba la cabecita para que le crecieran las antenas. Pero el gusano seguía siendo gusano y el cerdo, cerdo. Un día, el gusano se le quedó mirando fijamente y le dijo: —Eres un cerdo. Y el cerdo, que entendía perfectamente que lo era, le respondió: —Tú no eres una mariposa. El gusano, haciendo una pequeña pausa en su actividad, miró a otro gusano compañero, de los muchos que había a su alrededor, y le dijo con la boca llena: —Este ya me da náusea. Y, en unión de sus compañeros gusanos, se fue a buscar otro cerdo que estuviera bien gordito<sup>47</sup>.

Así, pues, como en esta fabulación sobre el cerdo y el gusano, parece ser que con el neoliberalismo sucede lo mismo: el tiempo pasa y el gusano sigue siendo gusano y el neoliberalismo —aunque renovado—, neo-liberalismo.

## Referencias bibliográficas

BARZELEY, Michael y BABAK Armajani (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

BIRDSALL, Nancy y DE LA TORRE, Augusto (2000) Washington: *Contentious. Economic policies for social*

*equity in Latin America*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

BONAL, Xavier (2003), “The neoliberal educational agenda and the legitimation of crisis: old and new state strategies”, *British Journal of Sociology of Education*, Vol. 24, No. 2.

BOURQUE, Gilles, DUCHASTEL, Jules y PINEAULT, Éric (1999) “L’incorporation de la citoyenneté”. *Sociologie et Société*, Vol. XXXI, No. 2.

BRESSER-PERERIRA, Luis Carlos (2007) “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, *Nueva Sociedad*, No. 210.

CROZIER, Michel (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la Administración Pública”, *Reforma y democracia*, Caracas.

\_\_\_\_\_ (1986) *Cómo reformar al Estado*. México: Fondo de Cultura Económica

\_\_\_\_\_ (1992) *Estado modesto, Estado moderno: estrategia para el cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_ (1997) “La transición del paradigma burocrático a una cultura de la Administración Pública”, *Reforma y democracia*, Caracas.

DANSOCIAL - Facultad de Economía Universidad Santo Tomás (2005) “De basuriegos a empresarios”, en *Inventario sistematizado de experiencias en educación solidaria en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

ECHEBARRÍA, Koldo y MENDOZA, Xavier (1999) “La especificidad de la gestión pública: el concepto de management público” en: Losada, Carlos I Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la Administración del Estado*. Washington: Banco Inter-americano de Desarrollo.

ESTRADA, Jairo “Dimensiones básicas del neoliberalismo económico”, [disponible en línea en: [www.espaciocritico.com](http://www.espaciocritico.com)].

FARNÉ, Stefano (2003), “Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia”. Lima: OIT.

47 Corleto, Manuel, “El cerdo y el gusano” en *Confabulaciones*, Guatemala, Tercer Milenio, 2.001.

EWAN, Ferlie, ASHBURNER, Lynn, FITZGERALD, Louise, PETTIGREW Andrew (1998) *The public management in action*, Oxford, Oxford University Press.

FORMAINI, Robert L. (2001), "The engine of capitalist process", *Economic and Financial Review*. Dallas: Federal Reserve Bank of Dallas.

FOUCOULT, Michel (2007), *Nacimiento de la Biopolítica*. Curso en el Collège de France (1978-1979). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FREIRE, Andy (2005). *Pasión por emprender: de la idea a la cruda realidad*. Barcelona: Granica, pp. 21-22.

CARL, Friedrich, (2007), "The political thought of neo-liberalism", *American Political Science Review*, Vol. 2, No. 49, pp. 509-525

GALEANO, Eduardo (1998), *Patas arriba. La escuela del mundo al revés*. Buenos Aires: Catálogos.

GERSHI, Enrique (2004) "El mito del neoliberalismo", *Estudios Políticos*, No. 95.

GUERRERO, Omar (2004) *La nueva gerencia pública. Neoliberalismo en Administración Pública*, México, Fontamara.

\_\_\_\_\_ (2000) "El 'management' de la interdependencia global. Un modelo de Gerencia Pública estándar en la era de la globalización", *Revista Digital Universitaria*, Vol. 1, No.

HARMON, Michael y Richard MEYER (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

HARVEY, David (2007) *Breve historia del Neoliberalismo*. Madrid: Akal.

HERBENER, Jeffrey (1992), "The role of entrepreneurship in desocialization", *The Review of Austrian Economics*, Vol. 6, No. 1.

HOOD, Christopher (1991) "¿Public management for all season?", *Public Administration*, vol. 69.

HUERTA DE SOTO, J. (1997) "La escuela austriaca moderna frente a la escuela neoclásica", *Revista de Economía Aplicada*, Vol. V.

HUHGUES, Owen (2003) *Public Management and administration: an introduction*. New York: Palgrave.

JONHNSON, Richard (2005), "Entrepreneurship and self-finance. Theoretical explanations form the empirical importance of the capitalist-entrepreneur". Working paper, p. 8 (disponible en línea: <http://mises.org/journals/scholar/Johnsson4.pdf>).

KETTI, Donald (1994) *¿Reinventing government? Appraisal the National Performance Review*. Washington: The Brookings Institution.

LACHMANN, Ludwig M. (1976) "From Mises to Shackle: An Essay on Austrian Economics and the Kaleidic Society", *Journal of Economic Literature*, Volume XIV, Number 1.

LANE, Jan-Erik (2000) *New Public Management*. London: Routledge

LE MOUËL, Jacques (1992) *Crítica de la eficacia: ética, verdad y utopía de un mito*

contemporáneo. Barcelona: Paidós.

LEWIS, Eugene, *Public entrepreneurship: toward a theory of bureaucratic political power* citado en: WADDOCK, Sandra y POST, James (1991) "Social entrepreneurs and catalytic change", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5.

LYNN, Laurence (2006) *Public Management: old and new*. New York: Routledge

MARQUEZ PERERIRA, Pereira, Jaime (2005) "La credibilidad de la política anti-cíclica: imperfecciones del mercado financiero y desequilibrio externo estructural" en Rodríguez, Oscar (comp.), *Sistemas de Protección Social. entre la volatilidad económica y la vulnerabilidad social*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo - Universidad Nacional de Colombia

MEDELLÍN, Pedro (1998) *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*, Bogotá, Tercer Mundo.

MISES, Ludwig, (1949), *Human Action: a treatise on economics*. San Francisco: Fox & Wilkes.

OSBORNE, David y PLASTRIK, Peter, (2006) *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós.

OOSBORNE, David y GAEBLER, Ted, (1992) *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco (2006). "Política qua experticia. Élités intelectuales, tecnocracia, think tanks" en *Investigaciones en construcción*. Bogotá: UNIJUS, Universidad Nacional de Colombia

\_\_\_\_\_ (2007), "Gramática del Neo-liberalismo. Genealogía y claves para su desciframiento", *Economía, Gestión y Desarrollo*, No. 5. Cali: Pontificia Universidad Javeriana, Diciembre 2007.

PUELLO - SOCARRÁS, José Francisco, "Genealogía de la Accountability. La 'Rendición de Cuentas', en su teoría y en sus prácticas". Mimeo.

PUELLO SOCARRÁS, José Francisco y MORA, Andrés Felipe (2005), "Economía política y política económica en el discurso transnacional de las élites intelectuales y las reformas estructurales" en Estrada Álvarez, Jairo (ed.), *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

QUIÑONEZ, Julio (2002) "Terrorismo y acción política en la era de la globalización" en AA.VV. *El orden del 11 de septiembre*. Bogotá: Observatorio Político, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

RAMIREZ CHAPARRO, César (2002) "De las redes a la governance: una breve revisión teórica" en Bernal, Reinaldo y Juvinao, Mario, *Reflexiones de la Administración Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

SCHUMPETER, Joseph (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper & Row Publishers.

SHAFRITZ, Jay y HIDE, Albert (comp.) (1999) *Clásicos de la administración pública*. México: UNAM.

STIGLITZ, Joseph (1998) "Knowledge for development: economic science, economic policy and economic advice". Washington: Annual Bank Conference on Development Economics

\_\_\_\_\_ (1999) "¿Whither Reform? Ten years of transition". Washington: Annual Bank Conference on Development Economics.

STOLOWICZ, Beatriz (2005), "La tercera vía en América Latina: de la crisis intelectual al fracaso político" en Estrada Álvarez, Jairo, *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

TOURAINÉ, Alain y FARHAD, Khosrokhavar (2000) *A la búsqueda de sí mismo. Diálogo sobre el sujeto*. Buenos Aires: Paidós.

TULLOCK, Gordon (2005) *Bureaucracy*. Indianapolis: Liberty Fund.

URREA, Fernando (2007), "La rápida expansión de las Cooperativas de Trabajo Asociado en Colombia. Principales tendencias y su papel en algunos sectores económicos", *Controversia*, No. 188.

WADDOCK, Sandra y POST, James (1991) "Social entrepreneurs and catalytic change", *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5.

WOOD, Stuart (2005), "The development and present state of the theory of entrepreneurship in product and asset markets by Knight, Hayek, Schumpeter, Mises, Kirzner, Shackle y Lachmann". *Austrian Scholars Conference*.

