



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

8
24

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

"EL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO Y
LAS POLITICAS PUBLICAS COMO FUNDAMENTOS
JURIDICO Y POLITICO DEL NEOLIBERALISMO
ECONOMICO EN MEXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
HESQUIO AGUILAR RULE

ASESOR: LIC. VICTOR HUGO PEREZ HERNANDEZ



MEXICO, D.F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

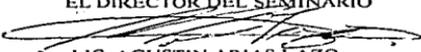
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR.
P R E S E N T E .

El pasante AGUILAR RULE HESQUIO, con número de cuenta 9262337-6, elaboró su tesis profesional en este Seminario bajo la dirección del Lic. Víctor Hugo Pérez Hernández, intitulada: "EL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO Y LAS POLITICAS PUBLICAS COMO FUNDAMENTOS JURIDICO Y POLITICO DEL NEOLIBERALISMO ECONOMICO EN MEXICO".

El pasante AGUILAR RULE, ha concluido la tesis de referencia, la cual llena los requisitos exigidos para este tipo de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION para los efectos académicos correspondientes.

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria D.F., a 24. septiembre de 1997.
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO.

c/c.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**SEÑOR LICENCIADO DON AGUSTÍN ARIAS LAZO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURÍDICO ECONÓMICOS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE
LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
P R E S E N T E .**

Muy distinguido Maestro:

El alumno HESIQUEO AGUILAR RULE con número de cuenta de esta Casa de Estudios 9262337-6 ha concluido bajo la asesoría del suscrito, la investigación de Tesis Profesional intitulada "El Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas como fundamentos Jurídico y Político del Neoliberalismo Económico en México" que ha elaborado para ser admitido a sustentar el correspondiente examen profesional de Licenciatura en Derecho.

Cabe señalar que el alumno ha cumplido a juicio nuestro con el trabajo teórico y de campo que se le encomendó, asistiendo a las tutorías para la supervisión de su trabajo, a las fuentes de información sugeridas y recurriendo a la metodología y bibliografía ordenada en nuestros programas de estudio además de otras esenciales y complementarias demostrando durante el desarrollo de su investigación trabajo y estudio.

Por lo anterior considerando que dicho trabajo ha sido concluido quedo a su disposición para cualquier superior indicación, observación o corrección que usted se sirva señalarnos .

Agradeciendo de antemano, la atención que se sirva dar a la presente, le envío un cordial saludo.

AT E N T A M E N T E
POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU
Ciudad Universitaria, D.F., a 19 de septiembre de 1997

LIC. VÍCTOR HUGO PÉREZ HERNÁNDEZ



**A MI PADRE POR SU INCONDICIONAL APOYO E
IMPULSO A MI SUPERACION**

**A MI MADRE POR SU CONSTANTE CARIÑO, PERO
SOBRE TODO POR SU TAN DELICADA ATENCION Y
PREOCUPACION A NUESTROS PROBLEMAS Y
LOGROS.**

**A MI UNICA HERMANA POR QUE ESTEMOS
UNIDOS PARA TODA LA VIDA.**

**A MI CUÑADO CON EL CARIÑO DE UNA
HERMANDAD QUE RINDA MUCHOS FRUTOS**

**A MI ABUELO HESQUIO AGULAR MARAÑON, POR
HABERME CONSIDERADO POR MI VOCACION
COMO SU NIETO CONSENTIDO DURANTE TODA MI
VIDA, RECONOCIENDOLE ORIENTACION Y
EJEMPLO.**

**A MI ABUELA MATERNA POR LA DULZURA CON LA
QUE SIEMPRE ME HA TRATADO.**

**POR EL RECUERDO DE MIS ABUELOS MTERNOS
QUIENES COMPARTIERON MOMENTOS MUY
IMPORTANTES EN MI NIÑEZ.**

**POR EL CONSTANTE RECUERDO DE DON
SALVADOR NEME CASTILLO, PERSONA DE
MUCHOS VALORES Y DONES, CON QUIEN PUDE
COMPARTIR MOMENTOS DE CARÍO Y
EXPERIENCIA DE LA VIDA QUE SERVIRAN DE
EJEMPLO PARA TODA LA VIDA.**

**AL LICENCIADO ALFREDO DEL MAZO G., QUIEN
DESDE MUY JOVEN, ME INSPIRO EN MI VOCACION
POLITICA POR SU VISION EN EL TRABAJO Y
GRANDEZA COMO SER HUMANO.**

**AL C.P. OSCAR JOFFRE VELAZQUEZ, CON EL
AGRADECIMIENTO PARA TODA LA VIDA POR
HABERNOS BRINDANDO SU CONFIANZA.**

**AL LICENCIADO PEDRO ARMANDO GOMEZ NUÑEZ,
QUE COMO JEFE PATERNAL, ME HA
CONSIDERADO, A TRAVES DE LA CONFIANZA Y
CONVIVENCIA DIARIA, HA SIDO MI CONSTANTE
APRENDIZAJE DE LA VIDA COTIDIANA EN TODOS
SUS SENTIDOS.**

**A MIS AMIGOS DE GENERACION DEL INSTITUTO
IRLANDES, ESPECIALMENTE AQUELLOS CON LOS
QUE SIGO COMPARTIENDO MOMENTOS DE
VERDADERA AMISTAD.**

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DEL INFONAVIT,
POR BRINDARME SU APOYO Y LEALTAD
INCONDICIONAL.**

**EN AGRADECIMIENTO A MI AMIGO RAFAEL LEON
BARRIOS, ESPERANDO TRABAJAR UNIDOS
DURANTE MUCHO TIEMPO.**

**A MEXICO CON EL UNICO COMPROMISO DE
SERVIRLE PARA TODA LA VIDA.**

Para el realismo la elaboración de bases pragmatistas de su pensamiento es fundamental y se caracteriza por su sustitución del concepto filosófico de verdad, por el psicológico de creencia adecuada o de pensamiento en contexto¹⁶.

El pragmatismo no proporciona instrumentos analíticos aptos para llevar a cabo un programa empírico en ciencias sociales, sino un marco de interpretación, es decir, no explicaba los fenómenos sociales, de ahí que los realistas hayan desarrollado una metodología cuantitativa adecuada a los objetivos propuestos de explicación sociológica, económica y antropológica. No pretendieron romper sino recontrarse con las posiciones antimetafísicas, empíricas y prácticas.

La antigüedad y pluralidad de formulaciones del realismo obedece al contraste entre la complejidad del derecho norteamericano y la ausencia de la necesidad socialmente compartida de una filosofía sistemáticamente elaborada para su desarrollo.

Con el advenimiento de la sociedad industrial se presentó el problema de compatibilidad de la versión norteamericana de la "rule of law" que transmite una idea difícil de entender para nosotros y que sólo puede ser indicada con alguna perífrasis extraña como derecho más ley o lo que es correcto respaldado por la ley, con una regla judicial de "estaro decisis" que se enfrentó a los límites propios de un mundo de decisiones políticas y administrativas para corregir el mercado que como ya vimos se denominó Estado del Bienestar (Welfare State).

El derecho norteamericano no contemplaba la organización política de un Estado, en el sentido europeo del término. ¿Cómo compatibilizar entonces la garantía judicial de los derechos individuales de los ciudadanos con la injerencia de los tribunales en las políticas parlamentarias y legislativas? ¿Cómo sostener al mismo tiempo el Estado del Bienestar y la revisión judicial?. ¿Qué estructura tenía en realidad el derecho de una sociedad política que dejaba en manos de los tribunales ordinarios el test de anticonstitucionalidad de las leyes?

¹⁶ POBNER, Richard A., *What has pragmatism to offer law?*, en *Pragmatism in Law and Society*, m. Brint y W. Wheeler, eds., Boulder, San Francisco, Westview press, Oxford, 1991 pp. 31 a 35

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO	1
1.1 EL LIBERALISMO ECONÓMICO Y LA ESCUELA CLÁSICA	1
A) Adam Smith, principal exponente del Liberalismo económico	2
B) Juan Bautista Say y las primeras consideraciones sobre la importancia de la utilidad	3
C) Las ideas de Roberto Malthus como augurio del fracaso del orden natural	3
D) David Ricardo y la relación entre la escasez y la renta	4
1.2. LA ESCUELA FRANCESA Y LA ESCUELA INGLESA	5
1.3. EL CAPITALISMO MODERADO	8
1.4. LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA	10
A) Economía matemática y Econometría	11
B) La Economía del Bienestar	11
1.5 KEYNES, EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA PLANEACION ECONOMICA	12
CAPITULO SEGUNDO	21
MARCO CONCEPTUAL Y OBJETIVOS DEL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO	21
2.1 LOS ORIGENES	21
A) Keynes y el intervencionismo estatal vs el mercado como principio neoliberal fundamental	24
B) Objetivos Keynesianos que contradicen el neoliberalismo económico	27
2.2. APLICACION DEL MODELO NEOLIBERAL EN EL MUNDO	37
2.3 ALCANCES Y LIMITES DEL PROGRAMA NEOLIBERAL	40
2.4 PARADOJA DEL FRACASO DEL MODELO NEOLIBERAL	41
2.5 1997 PRIMERAS REACCIONES MUNDIALES CONTRA EL NEOLIBERALISMO	43
CAPITULO TERCERO	46
POLÍTICAS PÚBLICAS	46
3.1 NECESIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA POR UNA ACTUACION EFICAZ Y EFICIENTE	46
3.2 GESTION Y POLÍTICAS PÚBLICAS	52
3.3 EL PROCESO DECISORIO, LA GESTION Y EL CONTROL	55
3.4 LA ESCUELA DEL "PUBLIC POLICY" Y EL PROCESO DE ELABORACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	58
3.5 IMPORTANCIA DE LA INFORMACION PARA LA ELABORACION Y EL ANALISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	62
3.6 EL JUEGO DEL PODER	68
A) Las normas y el poder	69
B) La democracia en el juego del poder	70
3.7 PONDERACION DEL CIUDADANO EN LA FORMULACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	75
CAPITULO CUARTO	78
EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO	78
4.1 LA LIBERTAD PERSONAL EN LOS ASUNTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS COMO IDEA TELEOLÓGICA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO	78
4.2. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO COMO VERTIENTE DEL REALISMO JURÍDICO NORTEAMERICANO	79

4.3. NUEVA FORMULACION DE LOS PRINCIPIOS LIBERALES DE LA JUSTICIA Y DE LA ECONOMIA POLITICA EN EL PENSAMIENTO DE FRIEDERICH A. HAYEK	81
A) Derecho inspirado en la ciencia económica	82
B) La transformación del concepto de ley	83
C) LA TRANSFORMACION DEL DERECHO PRIVADO EN PUBLICO A TRAVÉS DE LA LEGISLACION SOCIAL	86
4.4. LA SUPERIORIDAD MORAL Y MATERIAL DE UNA SOCIEDAD LIBRE SOBRE UN SISTEMA REGULADO Y PLANIFICADO SEGUN MILTON FRIEDMAN	90
A) LA ETICA DE LA DISTRIBUCION	92
B) Relación entre Derecho, certidumbre y beneficio	93
4.5 LA ESCUELA DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO, DE CHICAGO, RICHARD A. POSNER PRECURSOR	94
A) El concepto de valor, utilidad y eficiencia en el Analisis Económico del Derecho	97
B) Métodos asociados con el Analisis Económico del Derecho	99
c) De los elementos a la critica del utilitarismo	101
4.6 GEOFFREY BRENNAN, JAMES M. BUCHANAN CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA RAZON DE LAS REGLAS	103
A) El dilema del prisionero	105
B) Reglas de tránsito	107
C) Las reglas del mercado	108
D) Reglas del orden político	108
E) Importancia de las reglas	109
F) Tasa social de descuento	110
4.7 CONCEPCION DE LAS INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONOMICO, EN LA IDEOLOGIA JURIDICO ECONOMICO NEOLIBERAL DE DOUGLAS C. NORTH	111
A) Instituciones	111
B) Cambio institucional	118
C) Desempeño económico	122
CAPITULO QUINTO	127
EL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO Y LAS POLITICAS PUBLICAS COMO FUNDAMENTOS JURIDICO Y POLITICO DEL NEOLIBERALISMO ECONOMICO EN MEXICO	127
5.1 DIFERENCIAS ENTRE EL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO, EL DERECHO ECONOMICO, Y EL DERECHO DE LA ECONOMIA	127
5.2 COEXISTENCIA DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO Y EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO	131
5.3 PLANEACION Y/O POLITICAS PUBLICAS	137
5.4 MEXICO, ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO	145
5.5 PROSPECTIVA DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO, DEL NEOLIBERALISMO ECONOMICO, Y DE LAS POLITICA PUBLICAS EN MEXICO	149
CONCLUSIONES	158
PROPUESTAS	164
BIBLIOGRAFIA	166

INTRODUCCION

La presente investigación es resultado de nuestro interés por profundizar en el conocimiento de los aspectos jurídicos y políticos que implica el neoliberalismo económico. También de comprender la operatividad de la simbiosis de las reformas neoliberales con los contenidos propios del modelo del Estado del bienestar, mezcla que a menudo confunde a los estudiosos del derecho económico pues a la vez que se postulan principios como política económica, áreas estratégicas, pleno empleo, planificación, seguridad social, vivienda y abasto popular subsidios al maíz y la tortilla, leche, etc., también se invocan cuestiones como libre mercado, privatizaciones, políticas públicas, maximización de la utilidad en derecho, economía y política.

Estamos convencidos de que ningún modelo económico realmente existente puede ser la simple encarnación de alguna teoría económica pura porque inevitablemente se combina con política y sociedad, y el mexicano no es la excepción pues es un modelo con arreglos y aspectos específicos, políticos y sociales que finalmente se ven normados en múltiples áreas por el derecho. En México, el modelo actual no puede entenderse sin globalización, apertura, reforma estructural, ajuste, al lado y junto de concertaciones económicas y leyes materiales heterodoxas como los famosos pactos, alianzas y programas de apoyo especialmente a las clases desprotegidas como el Progreso.

En los últimos tiempos en México, se ha estudiado y escrito mucho del neoliberalismo económico, pero muy poco de los fundamentos teóricos, jurídico políticos del mismo. Pocas son las instituciones y pocas las personas en nuestro país que estudian a la Escuela del Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas que contienen dichos fundamentos.

Por lo anterior es que hemos dividido el presente estudio en cinco capítulos. El Primer Capítulo denominado Antecedentes Históricos del Neoliberalismo Económico, hace una revisión de las ideas más importantes de los dos tipos de capitalismo que antecedieron al neoliberalismo es decir, una recapitulación del liberalismo económico y del modelo de sustitución de importaciones también conocido

como de intervencionismo estatal o estado benefactor. Consideramos fundamental su estudio por que precisamente es en el liberalismo

donde se incuban las ideas más importantes que en este siglo retomará la nueva economía clásica y por que esta enderezará "baterías" contra el estado benefactor.

El Segundo Capítulo, presenta una visión general de lo que ha sido el neoliberalismo económico desde sus fundamentos teóricos hasta sus éxitos y fracasos en terreno práctico. Procuramos contemplar las experiencias de los países más representativos y con más experiencia en este tipo de economías como la Norteamericana y la Inglesa para posteriormente comparar con lo hecho en nuestro país

El Capítulo Tercero, está especialmente dedicado a las políticas públicas como instrumentos que de conformidad con los principios del mercado permiten maximizar la utilidad de los actos de gobierno. Con características muy propias de formulación, agendarización, implantación, revisión y evaluación de los mismos. Si bien el término de políticas públicas es constantemente referido tanto en los discursos oficiales como en los artículos de los estudiosos de las Ciencias Sociales, en México es poca la bibliografía de origen nacional al respecto, casi toda es extranjera y en muy pocas instituciones existen estudios específicos de políticas públicas. En nuestra Facultad hace falta su inclusión como parte del temario de la asignatura de Derecho Económico para contextualizarla con economía y derecho, como si está incluida la planeación o quizás ponderar su estudio en posgrado, como ya sucede en otras universidades como el ITAM, Universidad Anáhuac, y por supuesto las más prestigias universidades del extranjero.

El Cuarto Capítulo es el más extenso y está referido exclusivamente al Análisis Económico del Derecho. Hemos procurado en este punto estudiar las ideas de los exponentes ideólogos más representativos: Hayek, Friedman, Posner, North, Brennan, Buchanan, etc... al grado de dedicarles un inciso a cada uno, tantos premios nobel juntos requieren un estudio detallado y en nuestro caso modesto. Esta nueva teoría económica del derecho, esta idea de explicar conductas humanas reguladas por normas jurídicas y explicadas por conceptos económicos es muy desconocida especialmente para quienes nos hemos formado en corrientes jurídicas formalistas, al igual que en políticas públicas y aún quizá más, la bibliografía en nuestro país es muy reducida y la que hay es difícil de consultar pues casi toda no ha sido traducida al español, sin embargo sus principios y objetivos se ven claramente aplicados en diversos ordenamientos jurídicos mexicanos, de ahí nuestro interés

En el Quinto Capítulo intentamos aterrizar los formulamientos de los anteriores, procurando ubicarlos en aspectos praxiológicos de la realidad mexicana y sobre todo valiéndonos de algunas comparaciones de los elementos de estas corrientes de mercado con los postulados del intervencionismo estatal. Así es que encontraremos por ejemplo políticas públicas y planeación económica o derecho económico y análisis económico del derecho. Pretendemos encuadrarnos en una reflexión alternativa que supere los peligros provocados por los desequilibrios y desigualdades que Christopher Lasch apunta y que pudieran conducirnos a algún tipo de sociedad narcisista en donde ningún orden tuviera cabida y la actualización de la guerra de todos contra todos se hiciera una realidad. Es aquí donde queremos articular el neoliberalismo económico con las políticas públicas y el análisis económico del derecho para satisfacer la necesidad de enriquecer los conceptos y niveles de la realidad no abarcados por el estado benefactor ni el neoliberalismo económico.

Como señalamos en un principio nuestras hipótesis son: ningún modelo económico puede ser la simple encarnación de alguna teoría económica pura, inevitablemente se convina con política y sociedad. El Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas son la infraestructura jurídica y política de la Nueva Economía Clásica. Para salir del atraso México debe encontrar formas propias que a la vez de permitirle competir en el contexto de naciones bajo principios liberales puede alcanzar también mayor equidad social.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

1.1 EL LIBERALISMO ECONÓMICO Y LA ESCUELA CLÁSICA.

El problema económico fundamental de cómo resolver la escasez a partir de las premisas de qué, cómo y para quién producir ha sido históricamente el objeto de conocimiento de los distintos pensadores de la ciencia económica por ser la encargada de estudiar la producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza.

Todo sistema económico finalmente no es otra cosa que un modo de producción es la base de generación de riqueza, ¿Cómo lograr o encontrar el mejor modo de producción?, aquel que satisfaga de mejor manera los intereses individuales, y al mismo tiempo las necesidades sociales.

Es en este contexto donde el Liberalismo Económico inscribió su transitar existencial en la historia del hombre. En el siglo XVIII aparecen sus fundadores y principales exponentes: Adam Smith, Juan Bautista Say, David Ricardo y Roberto Malthus, cuyas ideas alcanzarán su máxima expresión en la *praxis* durante el siglo XVIII y llegaran inclusive al siglo XX.

El Liberalismo Económico se centra en la idea de que el mejor modo de producción o el mejor sistema económico es aquel donde de manera natural y espontánea los agentes económicos y los factores reales de la producción operan libremente y sólo condicionados por "leyes económicas naturales" que el Estado no crea sino que aparecen espontáneamente al momento de producirse los actos económicos, es decir, aquellos en los que interviene la voluntad del hombre para producir consecuencias económicas.

Cabe señalar que ya antes se había hecho alusión a la existencia de leyes económicas a la preeminencia del individuo, refutándose el proteccionismo tan característico del mercantilismo así como las reglamentaciones y la regulación de la balanza de comercio¹.

También en el siglo XVIII el movimiento de los fisiócratas encabezado por el Dr. Francisco Quesnay argumentó la idea de que las relaciones humanas se rigen por leyes naturales, por lo que los gobiernos sólo tienen que ajustarse a ellas. Por eso conciben el orden natural como el simple hecho de que las sociedades humanas se rigen por las mismas leyes que gobiernan al mundo físico, este orden es natural porque lo conciben como providencial y por tanto se conoce de manera intuitiva y racional, es el mismo para todos y para todos los tiempos.

A) Adam Smith, principal exponente del Liberalismo económico.

Es el principal exponente del Liberalismo, claramente influenciado por los fisiócratas, supone que el impulso psicológico primordial del hombre como ser económico es el lucro, pero también concuerda con la existencia de un orden natural y con el hecho de que el mejor modo de producción es aquel en el que se deja al proceso económico por su cuenta y a su suerte. Es la razón por la que a esta tesis se conoce como "dejar hacer, dejar pasar" o Liberalismo económico o no intervencionismo económico.

Destacan en la obra de Smith sus ideas sobre la división del trabajo resultando en mayor capacidad productiva, aptitud y destreza. La ley del interés personal basada en el principio de que cada hombre mientras no viole ninguna ley tiene la total libertad de procurar su propio interés de la manera que más le convenga y si lo desea, combinarlo con los de otros. Sus ideas sobre la espontaneidad de las instituciones económicas como lo más justo y más ventajoso, estas ideas derivan en su famosa teoría del comercio internacional donde es absurdo emplear capitales para producir lo que se consume en el mercado doméstico, en una economía creada y protegida, pues esto fomenta los monopolios siendo que finalmente muchas mercaderías simplemente pueden comprarse en el extranjero a precios más baratos aplicándose con esto la

1

Joshua Jucker, Dugal Stewart, John Law, Francisco Melon, Dudley Nort, Thomas Hobbes, Francisco Hutcheson, Bernardo de Mandeville, Ricardo Cantillon y David Hume, señalaron diversos aspectos que bien se encuadran en la corriente liberal pues muchas de sus ideas a la postre se convertirán en leyes bien definidas y explicadas por la Escuela Clásica (la división del trabajo, la propiedad privada, el interés individual, etc.)

ley de la división del trabajo en el orden internacional. Smith sólo justifica el proteccionismo cuando se requiera proteger alguna rama de la industria nacional para procurar su desarrollo o bien cuando se trate de reprimir los obstáculos al comercio de los países con lo que se comercia.

B) Juan Bautista Say y las primeras consideraciones sobre la importancia de la utilidad.

Sus principales aportaciones son: Las relativas a la consideración de que producir no es simplemente hacer objetos o cosas, sino crear utilidad, o sea, la capacidad que tengan las cosas para saciar una necesidad en mayor medida. Que economía es describir el fenómeno económico, pero de ninguna manera combinarla con la política o la estadística. Que el maquinismo es fundamental ya que produce más de lo que cuesta y disminuye el precio de los productos. En función de esto explica la distribución de la riqueza a partir del pago de los factores reales de la producción (trabajo con salarios, tierra con rentas, capital con interés, tecnología con regalías). Sin embargo con Say se plantea por vez primera la cuestión de si el libre comercio asegura el empleo total de la mano de obra y del capital a lo que Say contesta con la ley de los mercados, misma que podemos sintetizar bajo el enunciado de que no hay que temer producir demasiado de todas las mercancías, o sea, considera a la sobreproducción general como una crisis pasajera.

C) Las ideas de Roberto Malthus como augurio del fracaso del orden natural.

A diferencia de los dos anteriores, considerados como pensadores optimistas por su confianza plena en el éxito del orden natural y espontáneo, Malthus se encuadra en la corriente de los pesimistas, no quiere decir que negaran el orden natural, sin embargo, sin quererlo auguraban su fracaso.

La ley de la población de Malthus que previno el crecimiento algebraico de la población contra el crecimiento aritmético de los satisfactores explicaba la pobreza. Así el pobre era pobre porque quería serlo pues de manera espontánea y natural, por su libre albedrío decidía tener hijos reduciendo sus posibilidades de bienestar en la medida en que su ingreso se distribuyera

entre más personas. De algún modo los estadistas y políticos de su tiempo, justificaron así los excesos del Liberalismo, que como veremos más adelante provocaron la reacción (el socialismo) y sus estadios más críticos manifestos en las guerras mundiales del siglo XX.

D) David Ricardo y la relación entre la escasez y la renta.

También pesimista pues previene la reducción de los rendimientos a partir de la escasez de tierras que no es otra cosa que la condición de la aparición de la renta con su verdadera causa: el alza del precio de los productos agrícolas. La renta se fija a partir del cultivo de las de última calidad ante una demanda efectiva de sus productos, ya que el costo de producción es mayor por obvias razones que el de las tierras de mejor calidad quienes obtienen mayor renta.

Con lo anterior se demuestra que los intereses individuales no son armónicos como lo afirmaba Smith, pues los intereses de los propietarios son antagónicos a los de los demás copartícipes de la riqueza y más aún antagónicos a los del interés general, puesto que los agricultores que cultivaron las tierras de mejor calidad no obstante que su costo de producción fue menor pues no tuvieron necesidad de incorporar fertilizantes, pesticidas, sistemas de riego costosos, etc., de todas formas ante la demanda segura venden su producto al precio alto al que lo vendió el productor que cultivó las tierras de menor calidad cuyo precio es alto porque su costo de producción aumentó a partir del agregado de insumos necesarios para satisfacer la demanda del producto requerido, en síntesis parece ser que la armonía se rompe en el instante en que los productos que costaron menos se venden al mismo precio de los que costaron más por un interés egoísta y personal y contrario a los del interés general.

Además se debe señalar que se pone en duda los derechos del propietario de la tierra pues no se basan en el trabajo y pone de manifiesto la necesidad de la humanidad de cultivar tierras cada vez más estériles por el incremento de la población generándose escasez y por tanto carestía, por lo que de algún modo se confirma la teoría de la población de Malthus.

Su ley de los salarios y de los beneficios que parte de la clasificación del salario en nominal, calculado en dinero y en real, calculado en especie, establece como el primero se eleva en la medida en que aumenta el precio de las subsistencias, sino fuera así llegaría un momento en

que el trabajador no tendría que comer, por el contrario el salario real, permanece estático, o sea, la cantidad que recibe, sólo sirve para comprar la misma cantidad de subsistencia, es decir, las necesarias para que el trabajador subsista y perpetúe su especie como factor de la producción, que permita al capitalista tener los excedentes y el lucro deseado. Lasalle llamaría a esta ley, "ley de bronce de los salarios".

Su ley sobre la balanza del comercio supone la armonía entre los intereses individuales colectivos e internacionales de modo que el libre cambio es el único medio para contener el alza de la renta y del salario y detiene el descenso del beneficio, porque el libre cambio es en el orden internacional, lo que la división del trabajo en el mercado doméstico.

1.2. LA ESCUELA FRANCESA Y LA ESCUELA INGLESA.

A principios del siglo XIX el triunfo del liberalismo económico era total; de tal suerte que los gobiernos se hallaban completamente ajenos a las cuestiones de la vida económica. Lo anterior era particularmente evidente tratándose de las relaciones obrero patronales. De hecho el Estado sólo intervenía si se trataba de reprimir a los obreros. Los movimientos sindicales son muy limitados, 1815, 1818, 1825 son las fechas de las tres primeras crisis económicas de la era moderna caracterizadas por la quiebra de bancos, por el desempleo y la sobreproducción.

El Pauperismo y la crisis pusieron en duda las ideas de Smith, y más tarde Sismondi y Marx criticarían la superproducción y la libre competencia llevando a cabo proyectos de reforma y siendo precursores inclusive del Seguro Social.

No obstante lo anterior, persistirán durante el siglo XIX, pensadores que mantuvieron su fe en el orden natural y en "dejar hacer", mismos que sin ser muy relevantes se clasifican en dos grupos: la Escuela Francesa y la Escuela Inglesa.

De la Francesa destacan Bastiat y Carlos Dunoyer, por la Inglesa los máximos representantes son Stuart Mill y Senior.

Para la escuela Francesa las leyes del mundo económico son también armónicas y las enuncia de la siguiente manera:

- **Teoría del valor servicio:** Donde el servicio implica un beneficio para el que lo recibe y un mérito para el que lo da. Esta fórmula de justicia generalmente no se realiza en el mercado.
- **Idea de la utilidad gratuita y la renta:** En todo producto hay dos utilidades, la que se debe al trabajo que debe pagarse y que se llama valor; otra utilidad que es debida a la naturaleza (energía, calor, etc.), y aunque ignorada es constante y gratuita.
- **Ley de la distribución entre el capital y el trabajo:** El beneficio y el salario aumentan en forma simultánea, pero más rápidamente la parte del trabajo que la del capital.
- **La subordinación del productor al consumidor:** Parte de la idea de que el productor que se inspira en su propio interés y beneficio actúa siempre en beneficio del consumidor, reduciendo los precios.
- **Ley de la solidaridad:** La solidaridad es correlativa de la libertad porque si los actos buenos o malos repercuten en la comunidad, todo mundo estará interesado en favorecer las acciones buenas y en reprimir las malas. Se ve a la solidaridad no como los solidaristas modernos (Durkheim), sino que la solidaridad no fortalece la fraternidad y en realidad es un medio para alcanzar la justicia. Rechaza las instituciones de beneficencia y en general cualquier institución de protección a los pobres.
- **Ley de la población:** A diferencia de Malthus para la escuela francesa (Bastiat) afirma que el crecimiento de la población es una condición de progreso en vez de un peligro, un estímulo a la previsión y una justificación a la severidad de las

costumbres siendo perfectamente posible que los satisfactores crezcan al mismo ritmo de la población e inclusive la sobrepasen.

Con Stuart Mill se alcanza la máxima expresión del Liberalismo pero al mismo tiempo se inicia su decadencia, su pensamiento esta fuertemente influenciado por el pensamiento individualista y utilitarista de su padre y por la influencia del socialismo. De alguna manera es él quien compila y clasifica las grandes leyes económicas del Liberalismo Clásico, como universales y permanentes, como las únicas que permitan construir la ciencia económica:

- **Ley del interés personal:** Cada individuo busca el bien y la riqueza y huye del mal o del esfuerzo. Es el estímulo fundamental de la productividad y de la generación de la riqueza.
- **Ley de la libre competencia:** Parte de la idea de que cada individuo es el mejor capacitado para juzgar sus intereses en función de contar las mismas oportunidades y condiciones de concurrencia económica sin desventajas, producto de la intervención del Estado por el favorecimiento de algún sector social, el dejar hacer implica libertad de trabajo, de competencia, de cambios y excluye al Estado de las cuestiones económicas. Esta ley procura la baratura de los productos por eso se considera la ley soberana del Liberalismo.
- **Ley de la población:** No es otra que la de Malthus con algún agregado de Stuart Mill respecto de que la familia numerosa es un vicio tan degradante como la embriaguez y que el Estado debe prohibir a los indigentes contraer matrimonio
- **Ley de la oferta y la demanda:** Cuando la oferta aumenta la demanda disminuye y los precios bajan y cuando la demanda aumenta la oferta disminuye y los precios suben, con lo cual se explica las variaciones del valor aunque no al valor mismo, pues este radica en el costo de producción.
- **Ley del salario:** Conforme a la cual el salario se rige por las mismas leyes del mercado, es decir, a mayor oferta de mano de obra menores son los salarios y a la

inversa. De ahí la importancia de la Ley de Malthus sobre la población y la idea de que los pobres merecen ser pobres a partir de las altas tasas de natalidad en sus familias lo que además de provocar que su ingreso se distribuya entre más con menos satisfactorios para todos, provoca también a la postre al engrosarse la clase obrera la reducción del salario.

- **Ley de la renta:** Consistente en las mismas ideas de Ricardo respecto de que el precio más elevado de la tierra menos fértil de las que en un momento dado están sujetas a cultivo es el que rige en el mercado agregándole Stuart Mill que esta tesis aplica a todos los bienes inclusive a las capacidades personales.
- **Ley del cambio internacional:** La idea de la división del trabajo a nivel internacional o de que el cambio entre las naciones se rige por las mismas leyes de entre los individuos y que la ventaja de éste ser, representa por la cantidad de trabajo que cada nación ahorra, resultando una ganancia que se mide por el valor agregado de los productos importados sobre los exportados. Esta idea de salario igual para trabajo igual según Ricardo aplica para el mercado doméstico pero no nivela la libre competencia a nivel internacional. Stuart Mill abandona la comparación de costos abstractos y señala que el valor del producto importado se mide por la cantidad de trabajo que habrá que darse en cambio, o sea, no se basa en la comparación de costos de producción sino en el juego de las leyes de la oferta y la demanda.

1.3. EL CAPITALISMO MODERADO

Los excesos del Liberalismo Clásico del siglo XIX manifiestos en la pobreza de la clase trabajadora, la carencia absoluta de condiciones laborales justas y la desigualdad cumplió con el cumplimiento de las premisas y premoniciones señaladas en su momento por Sismondi y por Marx como causas de autodestrucción del capitalismo o Liberalismo Clásico. De tal suerte que Sismondi es el precursor de la ley de la concentración capitalista de Marx.

Dos son las cuestiones fundamentales:

1. *El capitalismo puede autodestruirse cuando la libre competencia provoque que los grandes acumuladores de capital, es decir, los más importantes monopolios eviten que los pequeños y medianos competidores accedan al escenario del libre mercado en términos de competencia lo más perfecta posible, acrecentando la tasa de desigualdad pues los pequeños y medianos competidores pasarán a convertirse en empleados de los grandes capitales y el beneficio original de la baja de precios no se cumpla y por el contrario se manipulen los precios en perjuicio de los consumidores.*
2. *El capitalismo también puede autodestruirse en el momento en que la tasa de desigualdad entre patrones y trabajadores sea tan grande que orille a los miserables a levantarse en armas contra el capital.*

Ambas premisas empezaron a cumplirse con la revolución socialista francesa de 1848. La idea marxista convocando a los trabajadores a expropiar los modos de producción sin tener que perder nada, se basa en el hecho de que ciertamente no tenían nada que perder porque no tenían nada, sus vidas inclusive eran una especie de situación moribunda ante los abusos a que eran sometidos.

De lo anterior se desprende lo que a la postre será la creación de un capitalismo moderado, es decir, aquel que en principio crea el seguro social y el Derecho Social, que proporciona al trabajador un poco más de los elementos de subsistencia suficientes para evitar el cumplimiento del manifiesto comunista por una parte, y por la otra, la aparición de leyes antimonopólicas para evitar que los pequeños capitales no puedan crecer.

De estas se desprenden las corrientes, que sin llegar a enarbolar el socialismo absoluto procuraron la intervención del Estado moderadamente, dando el esquema que permita la intervención estatal que regule con su participación las desigualdades propias de la asignación

inicial de capacidades y recursos. Este capitalismo moderado no es otra cosa que el Estado de Bienestar cuya mejor expresión se logra en las ideas de Keynes.

1.4. LA ECONOMÍA NEOCLÁSICA

Los clásicos hicieron énfasis, como ya vimos, en los costos, pero descuidaron la utilidad y la demanda, sin embargo, a partir de 1870 surgieron teorías que conjuntaron los elementos de utilidad y costo. Jevons, Menger y Walras fueron los precursores, este último descubrió cómo analizar la Economía en conjunto, es decir, un equilibrio general, simultáneo, de todos los mercados de trabajo, tierra y productos.

Las ideas de un capitalismo moderado expresadas en un sistema que sin dejar de ser liberal coexista y permita la intervención del Estado en la economía, para procurar un estado de bienestar general para todas las clases sociales sin llegar a ser un capitalismo depredador ni un socialismo absoluto o capitalismo de estado aparecen desde principios del siglo XX.

También fueron precursores Edgeworth, Marshall, Pareto, Barone, Clark y Fisher. Ellos no difieren de las conclusiones de la Escuela Clásica, simplemente critican el método, por ello aplicarán el método psicológico y matemático a la economía por vez primera, dividiéndose en escuela matemática y psicológica.

La escuela psicológica se caracterizó por referir todo a la utilidad final, o sea, el valor de uso. La escuela matemática refiere todo al acto de cambio, es decir, como todo cambio supone una relación entre las cantidades cambiadas que se formulan en el precio, es claro entender porque se sitúan en el campo de las matemáticas aplicándose a todos los fenómenos económicos:

A) Economía matemática y Econometría.

Samuelson² señala que Jevons, Walras y Wilfredo Pareto a finales del siglo XIX iniciaron el análisis de la Economía con Matemáticas, pero la Econometría como tal, basada en la estadística y la probabilidad se dió hasta 1930.

También nos dice el Profesor premio Nobel de Economía 1970, que el movimiento neoclásico tiene como uno de sus elementos principales el comprender, "que la utilidad (o las preferencias de los consumidores) entran en la demanda de las mercancías. El aparato de la utilidad marginal y el análisis del modo en que la utilidad afecta a los precios y las cantidades, fue el eslabón que faltaba en una teoría completa del mecanismo del mercado".

B) La Economía del Bienestar

Para los Neoclásicos era importante no confundir las cuestiones normativas, (lo que debería ser), con las positivas (lo que es, o podría ser).

Destaca la teoría del equilibrio de Walras que se refiere a la posición de equilibrio de la totalidad del sistema económico, sirve para determinar los precios relativos y no los precios absolutos. Asimismo la Economía del Bienestar basada en las ideas de Pareto, investiga las posiciones óptimas del sistema económico, se opone a las ideas de tipo utilitarista de Stuart Mill y de Pigou. Destacan como sus principales exponentes Hicks, Lerner, Kaldor, Little, Hotelling, Bergson, Lange, Samuelson, Arrow, Debreau, Allais, entre otros.

La correspondencia entre las configuraciones óptimas y las situaciones competitivas que plantea la economía del bienestar, repercuten de manera importante en el campo de la planificación ya que dicha correspondencia incide en la revisión del precio, es decir, la teoría del equilibrio supone la generalización de un precio que no necesariamente continúe en el mercado. Esto quiere decir que en la economía del bienestar se puede afirmar que los precios generados por el equilibrio son los únicos que pueden ser óptimos y además sirven a una

² SAMUELSON PAUL, A. Y NORDHAUS WILLIAM D., *Economía*, duodécima de., McGraw Hill, México, 1990 p.926.

planeación de tipo racional, sólo así puede conseguirse la máxima ventaja en los recursos de que se disponga.

En este mismo orden de ideas se haya el pensador Shumpeter, quien estructura la llamada "teoría del desarrollo económico" basada en la premisa de que cuando las preferencias de los consumidores y las técnicas productivas permanecen constantes el sistema económico evoluciona hacia un estado estacionario, de tal suerte que el crecimiento sólo es cuantitativo en función del aumento de la población y por tanto de la oferta de mano de obra, ante tal problema plantea que sólo cuando tal estática se rompe es posible lograr un desarrollo en la producción.

Para acelerar ese desarrollo es necesario incorporar algunas "innovaciones" que permitan el avance, esas innovaciones no son otra cosa que cambios en los procesos productivos, por ejemplo la oferta de bienes novedosos a los consumidores, o nuevos métodos productivos, comercializadores, también la apertura de mercados a productos desconocidos, la introducción de nuevas materias primas, inclusive la creación de nuevas empresas que limiten las actividades monopólicas, en síntesis, los ciclos de desarrollo en el capitalismo están determinados en mayor o menor medida por el alcance que tengan estos cambios pues como es de suponer estos no siempre son integrales y generales puesto que afectan a estructuras y concepciones previamente establecidas que por supuesto se oponen cuando sus intereses se ven afectados de algún modo.

1.5 KEYNES, EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LA PLANEACIÓN ECONÓMICA.

Las ideas de Keynes son fundamentales para entender la moderación del capitalismo a ultranza, porque significan la refutación de la afirmación de que un sistema de libre competencia dejado asimismo, readquiere automáticamente la plena ocupación de los factores productivos disponibles y en especial del factor trabajo.

Recordemos que los liberales o teóricos de la competencia imperfecta siempre habían querido demostrar la posibilidad de alcanzar algún equilibrio con la desocupación.

Por vez primera cobran especial relevancia, las ideas de alguien que pretende ajustar las deficiencias de la empresa privada y en general del mercado a través de la intervención del Estado en la economía, sus ideas se aplicaron primero en Inglaterra y posteriormente en Estados Unidos de donde diseminaron a través de los organismos económicos internacionales que después de las guerras mundiales se formaron, al resto del mundo.

La intervención del Estado en la economía debe ser cuidadosamente planeada, procurando especialmente a la clase trabajadora condiciones que le permitan integrarse al mercado, no constituir una carga del sistema capitalista ni mucho menos mantenerlo en condiciones desesperantes y críticas que lo coloquen como un enemigo potencial o efectivo (revoluciones) del capital.

La aplicación más celebre de su pensamiento se encuentra en el conjunto de acciones y medidas que serían aplicadas por los Presidentes Truman y Roosevelt a manera de planeación económica que procuró resolver las crisis de los años veinte y de la posguerra conocidas en su conjunto como *New Deal* o Nuevo Trato todas ellas de un alto contenido social y equilibrador de los factores de la producción, especialmente del trabajo.

Sus principales ideas se centran en sus teorías sobre el papel del dinero, la relación de éste con el interés, la inversión y la incertidumbre del futuro. Para Keynes el ahorro es una función del tipo de interés, es decir, entre más bajo es este último también es más pequeño el ahorro. Sin embargo existe un límite por debajo del cual el interés no puede descender, de tal suerte que la cantidad de riqueza que la gente desea poseer en forma líquida, es tanto mayor cuanto menor es el tipo de interés.

Keynes proviene que el principio básico del "dejar hacer, dejar pasar", del capitalismo es peligroso pues en realidad permite la fluctuación de la actividad económica ya que esta puede ir desde el empleo total hasta el paro amplio y más bien alejada del empleo total, de tal suerte, que también se explica no sólo el paro total sino la inflación ya que ambos dependen de la

demanda efectiva que a su vez se determina por la ley de la propensión al consumo y a realizar inversiones a capital.

Keynes analiza las funciones del dinero como medio de cambio, unidad de cuenta y reserva del valor concibiendo al interés como un premio, por no atesorar el dinero así cuando es escaso el interés es alto y viceversa, además no pierde de vista que la inversión es determinante en el empleo ya que el empleo generado por la inversión ayuda a mantener la demanda de la producción de bienes de consumo.

En el *New Deal*, Roosevelt realiza un diagnóstico que explicaba la postración económica de su país, aceptando la tesis de que la riqueza iba concentrándose en manos de unos pocos y que en Estados Unidos habían muchas personas que carecían de poder adquisitivo, en consecuencia la necesidad inmediata era arreglar el orden existente, cuando textualmente afirmaba "Nuestra tarea...es el problema, más austero, menos dramático, de administrar recursos e instalaciones ya existentes; en buscar el restablecimiento de los mercados extranjeros para el excedente de nuestra producción; en hacer frente al problema del subconsumo, ajustar la producción al consumo y distribuir la riqueza y los productos de una manera más equitativa y en adaptar la organización económica existente para ponerla al servicio del pueblo"³.

Para realizar sus objetivos Roosevelt abogaba porque los cambios se hicieran "planificando, desarrollando un "orden económico constitucional". Estaba consciente que planificar y regular por completo la vida económica es "tan imposible como indeseable", pero se requería una planificación industrial para impedir el derrochador aumento del número de fábricas, la inutilidad prematura de la maquinaria y las epidemias de bancarrotas. La agricultura exigía un uso planificado de la tierra".

Los servicios públicos y los bancos también necesitaban un plan. Sometida al análisis, la planificación difería muy poco de la vieja idea de la reglamentación, por lo menos en la extensión de sus descuidos y de sus previsiones. Era mucho más importante la interrogante de

³ KIRKLAND, Edward C., *Historia Económica de los Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, p.735.

que instrumentos tenían que asumir la tarea de planificar y que clases habían de ser beneficiadas por la planificación.

Finalmente el beneficiario de la planificación tendría que ser "el hombre olvidado", "ese tercio de la población mal alojado, mal alimentado, y mal vestido" de los últimos años de la década de los treinta. Difícilmente podría concebirse la planificación como una vuelta al "dejar hacer", el nuevo programa implicaba favoritismo o subsidios, no sólo para sus beneficiarios habituales sino para la masa. Así todo hombre debe tener "derecho a gozar de una vida confortable" y a que se le garanticen "ingresos estables" "la remuneración del día del trabajo tendría que ser por término medio mayor de lo que ha sido y la remuneración del capital especialmente el especulativo tendría que ser menor".

Cabe mencionar que finalmente Roosevelt no hizo otra cosa que copiar las legislaciones aprobadas en décadas anteriores en Alemania, Escandinavia y Gran Bretaña. Bismark, el canciller de hierro y sus asesores económicos habían entendido desde finales siglo XIX muy bien a Marx cuando este prevía, la autodestrucción del capitalismo por eso diseñó la seguridad social para mediatizar el inminente peligro de una revuelta hacia el socialismo. Aún así Roosevelt se enfrentó a la oposición y finalmente sus reformas fueron incompletas y un tanto tibias pero al fin y al cabo si bien la reforma legislativa fue inconclusa, pudo reformar el poder judicial de tal suerte que desde 1937 las sentencias de la Suprema Corte ofrecieron un tono social.

Ya en el ámbito de la teoría económica la planeación económica "esta ligada, a la cuestión de si el Estado debe intervenir en la vida económica y la solución que ha de darse a esa cuestión depende de la concepción que se tenga del Estado y del bien general.

En los países socialistas la intervención esta plenamente justificada y en los capitalistas el único punto a debate es el grado de intervención"⁴

* ASTUDILLO URSUA, Pedro, *Lecciones de Historia del Pensamiento Económico*, cuarta ed., Porrúa, México, 1982, p 235.

La libre competencia en el mercado no tiene cabida de manera absoluta en un sistema planificado requiere la intervención del Estado que la equilibre ya que considera que bajo el "dejar hacer", el ingreso no se distribuye equitativamente y sólo se producen mercancías para la clase acaudalada mientras los pobres carecen de educación, salubridad, buena alimentación y comodidades ordinarias además, el mecanismo del mercado no humaniza la relación de salarios.

Considera que la economía de mercado es inestable, la creación del dinero por bancos privados genera crisis aunque la empresa privada tampoco se sustrae de estas, además el manejo de los cambios exteriores a través de la libre competencia resulta inadecuada por eso también el comercio exterior bajo el esquema planificador debe ser manejado por el Estado.

La planeación supone que la economía de mercado es ineficaz cuando los recursos tienen que moverse en grado considerable y de primera magnitud ya que sus métodos son lentos con los consecuentes resultados perjudiciales a las grandes masas de la población, considera también que la economía de mercado es derrochadora ya que si bien la libre competencia induce a los productores a aumentar la producción, también es verdad que la estandarización hace que estos gasten grandes sumas de manera inútil, de hecho, los méritos del sistema liberal se basan en la existencia de la competencia perfecta, pero esta casi nunca se da y es prácticamente inexistente⁵.

La principal dificultad de la planeación económica centralizada se haya en la suposición de que el gobierno cuente con estructuras administrativas técnicas y jurídicas suficientemente capacitadas para llevarla a cabo lo que ha hecho que muchos Estados no la hayan completado. La auténtica planeación supone el desarrollo económico a partir del cálculo preciso de las variables económicas que inciden en el desarrollo, principalmente la redistribución del ingreso.

Existen distintas formas de planeación, desde las más intervencionistas como las economías socialistas y en su momento el fascismo hasta otras más moderadas por tanto no es

⁵ La competencia perfecta sería aquella donde todos los agentes económicos (viven) las mismas oportunidades para concurrir en el mercado. La competencia imperfecta se presenta cuando hay diferencias, caso de los monopolios. SAMUELSON, Paul, *Economía*, doceava ed., McGraw Hill, México, 1990, pp. 607 a 609

recomendable la planeación por compulsión sino que deben seleccionarse las materias económicas sujetas a la planificación.

La mayoría de los autores que apoyan la planeación, coinciden en que el Estado debe intervenir en la regulación del dinero, las inversiones, el comercio exterior, la movilidad de los recursos, el control social de los negocios, y la nacionalización de algunas ramas productivas estratégicas para el desarrollo integral del Estado o de la sociedad.

El Estado del Bienestar diseñado por Keynes para Inglaterra y que fue copiado por el *New Deal* lucha vs el desempleo causado por la falta de una demanda efectiva capaz de absorber la producción nacional a los precios vigentes.

Los Keynesianos⁶ consideran que la falta de demanda efectiva se debe básicamente a la existencia de estructuras rígidas dentro de los mercados de productos y del trabajo de los sistemas capitalistas evitando que salarios y precios puedan ajustarse a las condiciones cambiantes de la economía.

Los clásicos habían afirmado que cuando la demanda agregada no era igual a la oferta agregada, existían mecanismos automáticos de los precios y salarios que restablecían el equilibrio y la plena ocupación, por ejemplo, si la oferta era mayor que la demanda habría entonces competencia entre vendedores por el menor monto de los negocios, lo que haría bajar los precios de sus productos.

Los precios más bajos en muchas industrias no alcanzarían a cubrir los costos de producción, por lo que esta descendería y se despedirían trabajadores, o sea, desempleo, pero auguraban los clásicos que entre los trabajadores también habría competencia debido al poco número de empleos produciendo baja de salarios y por ende la producción volvería a ser redituable aumentando tanto la, producción como el empleo, de modo que se equilibraran y se alcanzara lo máximo. De cualquier forma esta situación sería sólo temporal.

⁶ Clemend Norris C, Pool John C y Carrillo Mario M, *Economía enfoque para América Latina*, segunda ed., McGraw Hill, México, 1988, pp. 255 a 258.

A lo anterior el argumento Keynesiano es que no existe tal flexibilidad ni en los precios de los productos ni en los salarios de las economías capitalistas, los precios de los productos nunca tienden a bajar sino por el contrario solamente tienen flexibilidad hacia el alza. Además los salarios tampoco bajan ya que la mayor de las veces no se determina por el libre juego de la oferta y la demanda sino por una combinación de estas y de las negociaciones o arreglos no siempre libres entre los sindicatos y los empresarios.

En síntesis, del análisis Keynesiano se desprende que si por alguna razón la oferta es mayor que la demanda se producirá una baja en la producción y el empleo nacional, situación que se sostendrá por que los productores no aceptarán precios más bajos por sus productos ni los trabajadores salarios más bajos por su trabajo a menos que el Estado haga algo para resolverlo. Esto queda demostrado cuando existe inflación o desempleo que no es otra cosa que la diferencia entre la oferta y la demanda agregada. Las herramientas o métodos que propone Keynes para resolver los problemas de desocupación e inflación en una economía capitalista son de dos tipos: fiscales y monetarias, dentro de las primeras se incluyen los impuestos y los gastos del gobierno, dentro de las segundas el control de las existencias de dinero y de las tasas de interés.

Las aplicaciones de las ideas Keynesianas, como veremos en el siguiente punto estuvieron vigentes prácticamente en todos los países capitalistas del mundo desde los años treinta hasta los ochenta, México no fue la excepción de ahí las nacionalizaciones, expropiaciones, empresas paraestatales, fideicomisos públicos, y ordenamientos jurídicos en general, donde se controlaba el libre juego del "dejar hacer, dejar pasar" por parte del Estado; y la planeación económica prevista en el artículo 26 de nuestra Constitución, así como la rectoría del Estado mexicano en materia de política económica que hoy por hoy comparten los textos normativos con disposiciones completamente neoliberales pues se dio paso a las privatizaciones, al retiro del Estado de la actividad económica en la mayoría de los ámbitos.

Cuando se asocia el nombre de Keynes con la idea de una economía planificada también es bueno recordar que la palabra plan figura poco en sus escritos, en realidad, él usa la palabra dirección.

La planificación para Keynes quería decir regular la actividad económica por medio del manejo de la demanda, utilizando política fiscal y monetaria. Esto involucraba más intervención del gobierno o más bien un tipo especial: Control de la política monetaria, voluntad para dirigir excedentes y déficit de presupuesto, cooperación con otros gobiernos y cuerpos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional.

No implicaba necesariamente un incremento en el tamaño del presupuesto, ni una extensión del sector público, o de una intervención en los asuntos de los negocios o industrias individuales. No es posible considerar la política del pleno empleo como responsable de cualquier agrandamiento de papel del Estado, o cualquier abuso positivo de la libertad del individuo.

Por el contrario, estaba destinado a dar a los individuos la libertad más amplia que proviene de la oportunidad del empleo. Para este propósito, todo lo que Keynes reclamaba del presupuesto era que debía dirigir el gasto y recollectar los ingresos de tal manera que se corrigiera cualquier desequilibrio entre los dos en el sector privado.

Keynes no sobrevivió a la guerra bastante tiempo, como para tomar parte en el debate de la posguerra sobre la planificación. Pero hubiera observado sin sorpresa que los compromisos más fuertes con la planificación estaban del lado de quienes tenían menos experiencia en ella, y que quienes habían pasado la guerra en la planificación del producto de las industrias, para satisfacer las necesidades del gobierno eran los más exóticos acerca de las pretensiones de la planificación centralizada.

La gran virtud de la planificación financiera, en la cual creía Keynes era que descentralizaba la organización mientras que la planificación centralista hacia lo opuesto.

Su tipo de planificación tenía la intención de hacer posible un engrandecimiento de la libertad individual. Por lo tanto, no encontraba dificultad en expresar su acuerdo moral y filosófico con prácticamente todo lo que escribió Hayek en "Camino a la Servidumbre", aunque tenía algunas reservas en cuanto a sus pronunciamientos sobre la economía.

La universalidad del pleno empleo en el periodo de la posguerra, hace difícil atribuirlo a la administración económica lograda en un país en particular, o a la influencia de las ideas keynesianas en Inglaterra. Parece más probable que las circunstancias fueron propicias para un prolongado "bum" de inversión y que la presión en favor de un alto gasto presupuestal aunque fue una circunstancia importante para el caso, estuvo sólo vagamente conectada con las ideas keynesianas.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL Y OBJETIVOS DEL NEOLIBERALISMO ECONÓMICO

2.1 LOS ORIGENES

El Neoliberalismo económico nace después de la segunda guerra mundial en Europa occidental y en América del Norte. Es la reacción teórica y política al intervencionismo estatal y del Estado del Bienestar diseñado por Keynes.

La paternidad se le atribuye a Federico Hayek quien en 1944 publica un pequeño panfleto intitulado *The Road To Serfdom* (Camino hacia la servidumbre) donde señala que la planificación centralizada de la economía, mina de manera inevitable los cimientos de la democracia y hace del fascismo y del comunismo, dos expresiones de un mismo fenómeno: el totalitarismo.

Se trata de un ataque apasionado contra cualquier imitación de los mecanismos del mercado por parte del Estado, misma que es denunciada como una amenaza total a la libertad, no solamente económica sino también política.

En esa época Hayek pretendía atacar y mermar las fuerzas del partido laboral inglés en vísperas de las elecciones generales que se celebrarían en Inglaterra en 1945 que precisamente ganaría este partido y cuyas tesis keynesianas se aplicarían y estarían vigentes hasta finales de los setenta. El mensaje de Hayek es drástico "a pesar de sus buenas intenciones la socialdemocracia moderada inglesa conduce al mismo desastre que el nazismo alemán: a una servidumbre moderna".

De origen austríaco, nacionalizado británico, profesor de la London School of Economics, en la Universidad de Chicago, de Harvard y de Friburgo, recientemente fallecido a los 92 años, inició la actualización del Liberalismo Clásico.

En 1947 justo en el momento en que las bases del Estado del Bienestar se establecían no sólo en Inglaterra sino en otros países, Hayek convocó a quienes compartían su orientación ideológica en Mont Pelerin, Suiza. Entre los participantes no solamente se hayan adversarios firmes del Estado del Bienestar Europeo sino también enemigos del New Deal Norteamericano.

Entre otros se encontraban, Milton Friedman, Karl Popper, Leonel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter Lipman, Michael Polanyi y Salvador de Madariaga. Allí se fundó la sociedad de Mont Pelerin, una especie de sociedad masónica, que sesionaba cada dos años y cuyo propósito era combatir el Keynesianismo y el Solidarismo y preparar las bases de otro tipo de capitalismo duro y libre de reglas, situación no fácil, si se considera que el capitalismo benefactor se encontraba en su época dorada presentando el crecimiento más rápido de su historia en la décadas de los cincuenta y los sesenta.

La famosa polémica de Hayek con Keynes no fue tal cosa, sino el alegato solitario y transitoriamente inútil de Hayek y su grupo. Quienes argumentaban que el nuevo igualitarismo (relativo) promovido por el Estado del Bienestar, destruía la libertad de los ciudadanos y la vitalidad de la competencia de la cual dependía la prosperidad de todos, desafiando el consenso oficial de la época argumentaban que la desigualdad es un valor positivo y de hecho imprescindible.

La crisis del modelo económico keynesiano en 1973 combinando las bajas tasas de crecimiento, con altas tasas de inflación cambió el panorama para Hayek, pues sus ideas ganaron terreno. Las causas de la crisis, según él, se localizan en el poder excesivo y nefasto de los sindicatos y de manera más general en el movimiento obrero ya que de algún modo han provocado que se reduzca el incentivo de la acumulación privada, con todas sus reivindicaciones sobre salarios y sobretodo con sus presiones para que el Estado aumente sus gastos sociales.

Estos dos procesos considera Hayek, destruyen los niveles necesarios de beneficio de las empresas y desencadenan inflación y crisis generalizada, por tanto, habría que romper el poder de los sindicatos y el control del dinero, el Estado sería parco en los gastos sociales y en las intervenciones económicas.

Se requiere una disciplina presupuestaria y una tasa natural de desempleo, o sea, la creación de un ejército de mano de obra desempleada que compita con los sindicatos, además reducciones de impuestos sobre las ganancias más altas y sobre las rentas que tenían los empresarios de modo que una sana desigualdad, volvería a dinamizar la economía de modo tal que el crecimiento retomaría

En América Latina los procesos objetivos de globalización económica, comercial, financiera, productiva, y tecnológica son presentados como paradigmas arrolladores indiscutibles, a los cuales los países en desarrollo deben insertarse fatalmente a la manera neoliberal es decir, con apertura comercial, liberalización de la inversión extranjera y retiro del Estado, de sus funciones económicas, como orientador, regulador, y promotor del crecimiento económico y del bienestar social, con la amenaza de quedar al margen del progreso y del tránsito del primer mundo.

Los Estados nacionales han aplicado una disciplina llamada cambio o ajuste estructural basada en los siguientes principios:⁷

- Liberalización de los precios.
- Liberalización del comercio exterior.
- Desincorporación y privatización de empresas paraestatales.
- Liberalización y desregulación para la inversión extranjera, eliminando y reduciendo restricciones y requisitos de desempeño.
- Reducción del gasto público productivo y asistencial (incluyendo la reducción o supresión de subvenciones a los alimentos, insumos y energéticos.
- Deterioro de los salarios reales y de los ingresos de las mayorías nacionales.
- Restricción de la oferta monetaria y crediticia.

⁷ WITTKER, Jorge, *Introducción al derecho económico*, Harán, México, 1995, p.4.

- Aumento de los ingresos públicos mediante reformas fiscales y de la revalorización de los bienes y servicios vendidos por el Estado .
- Liberalización de los mercados financieros.
- Reducción o supresión de las políticas industriales o de fomento económico.

A) Keynes y el intervencionismo estatal vs el mercado como principio neoliberal fundamental.

Se puede decir que la economía moderna comenzó con el descubrimiento del mercado. Aunque el término "economía de mercado" todavía tenía que ser inventado, sus rasgos esenciales, como ya dijimos fueron diseñados en La Riqueza de las Naciones que nos proporcionó el primer modelo coherente de un sistema económico y analizó el papel del mercado dentro de dicho sistema.

Desde los días de Adam Smith, los economistas han debatido sobre las fuerzas del mercado y sus limitaciones y se han regocijado en su entendimiento superior de estas fuerzas.

El Estado, en contraste no requirió de dicho descubrimiento ya que sus funciones eran demasiado visibles y tema de constante debate político. Nunca se argumentó que el Estado podría ser totalmente reemplazado por el mercado, y el mismo Adam Smith hizo hincapié en las funciones positivas del Estado, por ejemplo el mantenimiento del orden, la administración de justicia, el suministro de la obligación libre y obligatoria de la educación y la abolición de posiciones de privilegio y de monopolio.

El criterio que sugirió por la actividad del Estado pudo ser usado para justificar un extenso programa bajo condiciones modernas, por más escaso que fuera el programa que aprobó en su propio tiempo. El reaccionó contra las ideas que desdeñaba como mercantilistas, las cuales daban por sentada la necesidad de hacer uso del poder político con el fin de lograr fines económicos.

La retirada del mercantilismo para dar paso al "*laissez faire*" en el curso del siglo XIX, no se originó exclusivamente en las virtudes que se acababan de descubrir en el mercado. Fue

también que las presiones subyacentes en el funcionamiento eran fuertemente expansionistas y requerían un pleno enlace que ofrecían los mercados libres con el fin de rendir sus beneficios potenciales a la sociedad.

El genio del cambio técnico estaba surgiendo de la botella prestando al mercado una magia que nunca había tenido antes. Al mismo tiempo las fuerzas de la democracia despertaban sospechas del Estado como pilar de la autocracia y del *status quo*, sino ejercía el poder político tínicamente, era por lo menos retardatario, burocrático, insensible a las oportunidades que los mercados podían explotar.

La retirada del control del Estado nunca condujo a la confianza plena en las fuerzas del mercado:

El Estado no se marchitó por completo, aunque llegó a estar muy cerca de hacer lo que subsiguientes regímenes se habían propuesto. Se le permitió al mercado más alcance y más libertad, pero el Estado todavía determinaba el marco de la ley y las regulaciones bajo las cuales la iniciativa privada podía ejercer, para satisfacer las necesidades del mercado.

El péndulo después, se movió, en sentido contrario con el surgimiento de los gobiernos totalitarios, las economías planificadas y la virtual suspensión del mecanismo del precio, bajo las condiciones del tiempo de guerra.

Los superpoderosos gobiernos en pleno control de la economía permitieron sólo un alcance limitado a los mercados. Aún cuando la paz retornó y las dictaduras declinaron el papel del Estado siguió siendo extenso.

Las economías industriales eran dirigidas o planificadas por el Estado, el sector público se expandió y se desarrolló el Estado del Bienestar según lineamientos que hacían poco uso del mercado.

Los economistas pusieron atención en diversas formas del fracaso del mercado y en los resultados indeseables del funcionamiento de las fuerzas del mercado en ausencia de la

regulación del gobierno: Alto desempleo, tasas de interés y de cambio volátiles, rápida inflación, amplias diferencias en el ingreso sin relación con el desempeño económico. Su crítica descansaba sobre modelos de una economía de mercado enfocado, sobre los modos en los cuales podía funcionar en conflicto con objetivos sociales amplios.

Esto parecía establecer una presunción de que los gobiernos debían intervenir para resolver el conflicto. Pero por supuesto, si se comienza por el otro extremo se pueden construir modelos de conducta del gobierno, que enfoca con igual convencimiento las debilidades y los fracasos de la intervención del mercado.

Los objetivos proclamados del gobierno de ninguna manera son los mismos que el resultado real de su funcionamiento. Si se trata de llegar a un juicio equilibrado, este tiene que basarse como todo economista lo sabe, en una plena evaluación de las opciones, no sobre un cuadro idealizado del Estado o del mercado.

El péndulo ahora se ha movido otra vez hacia una mayor confianza en el mercado. En algunas regiones el grito es "atrás las fronteras del Estado" las industrias que habían sido nacionalizadas están siendo devueltas a la propiedad privada. Se están haciendo esfuerzos para reducir el peso del gasto público y para aligerar la carga que pesaba sobre los mercados por los pesados impuestos.

Las metas de políticas anteriores que requerían la acción del Estado están volviendo a evaluarse. La desigualdad de los ingresos perdió significación en comparación con la necesidad de incentivos más poderosos tales como pueden ofrecer los mercados .

La responsabilidad del pleno empleo, ha desaparecido por una u otra razón. El control de la inflación se ve ahora como la necesidad más urgente la cual a su vez se identifica con el control de la oferta monetaria, trabajo éste más propio del banco central que del gobierno central.

La reacción se pone más en evidencia allí donde anteriormente el mercado era más limitado. En China, en particular, las virtudes del mercado como agente descentralizador y como

promotor de la empresa han sido redescubiertas y expuestas. Igualmente en los demás países occidentales y los pocos socialistas que aún quedan.

Por supuesto nunca se trata de suprimir totalmente al Estado. La antítesis entre los dos que ahora es tan común no debe engeguernos respecto de su complejidad. En una economía planificada dominada por el Estado siempre es necesario utilizar indicadores de prioridad social, y como primera aproximación, los precios de mercado son difíciles de mejorar. La planificación sin precios y sin algún tipo de mecanismos de precios, está destinada a ser arbitraria, inconsistente e ineficiente.

Asignar recursos sin dicho mecanismo de precios que está de acuerdo con los valores sociales y permita que los ciudadanos expresen estos valores libremente es casi imposible sin un mercado que registre sus elecciones.

Del mismo modo, una economía sin un marco gubernamental es una receta para la anarquía. Nadie propondría seriamente que el Estado se retirara de toda intervención del mercado, o si lo hicieran, deberían ser capaces de explicar como se las arreglarían cuando el Estado ya es el mercado para una cuarta parte o más del producto nacional.

La única cuestión sensible digna de proseguirse es la división del trabajo entre el Estado y el mercado.

Una razón para la expansión que ha tenido lugar en las actividades del Estado ha sido la reciente importancia atribuida a los objetivos de la política económica que el mercado no puede fácilmente alcanzar o que de ninguna manera puede llenar.

B) Objetivos Keynesianos que contradicen el neoliberalismo económico.

Uno de tales objetivos es la promoción de mayor igualdad económica. Históricamente, el desafío más directo a un sistema dependiente de fuerzas incontroladas del mercado proviene de aquellos que no ven ninguna virtud en la resultante distribución del ingreso. Los marxistas en particular señalaban que las fuerzas del mercado reflejaban la estructura de clases y que

esta tenía su propia dinámica, y controlaría, y de ser necesario, dominaría el mercado prorranteando las recompensas entre los servicios económicos.

Otros economistas estaban dispuestos a convenir en que a pesar de que el mercado fuera eficiente o por cierto indispensable, para asignar recursos destinados a satisfacer demandas no lo era necesariamente para mantener la justicia social.

Puesto que el rico y el pobre compiten en iguales términos, aún bajo la llamada competencia "perfecta", el Estado del bienestar ha cambiado el flanco de esta línea de crítica, aunque no por completo o sin un costo, puesto que las transferencias del ingreso más allá de un cierto nivel reaccionan contra el funcionamiento del mercado.

Pero una vez que el Estado está preparado ha dejar el veredicto de las fuerzas del mercado sobre la distribución del ingreso, es improbable quedar contento con las transferencias del ingreso.

La experiencia en todos los países señala una creciente voluntad de funcionar simultáneamente mediante precios con el propósito de amparar a los grupos de menores ingresos de las consecuencias de las tendencias adversas del mercado mediante el control de las rentas, subsidios a los alimentos, tarifas diferenciales, etc.. Las consecuencias de estos enredos del mercado por lo general son menos obvias, pero casi invariablemente menos felices que aquéllas de las transferencias directas del ingreso.

Un segundo objetivo macroeconómico que ha producido la extensión de la intervención del Estado es el del pleno empleo. Este no es enteramente un nuevo objetivo como no lo es el de la redistribución del ingreso.

Para los mercantilistas se presentaba como poner a trabajar a todos los pobres su preocupación, sin embargo, se centraba en el residuo semipermanente de trabajadores subempleados o las consecuencias de la guerra y la desmovilización. El problema moderno es visto más como un problema de estabilidad económica a un alto nivel.

Surge de la aceptación de la tesis Keynesiana de que el sistema de mercado no es autoregulatorio y de que los ajustes de precio que mantienen en equilibrio el mercado de un producto, puede no tener suficiente poder para restablecer el pleno empleo en una economía en donde la demanda efectiva fluctúa.

Es verdad que el análisis Keynesiano no requiere por sí mismo, la intervención activa del estado. Si fuera posible, asegurar el pleno empleo continuo por medio de la política monetaria, únicamente la responsabilidad de seguir la política apropiada podría ser confiada a un banco central independiente, armado con todos los poderes necesarios.

Pero esta reflexión no nos lleva muy lejos. En primer lugar, cualquier objetivo de política pública mientras no este en conflictos serios con otros objetivos y sea regularmente fácil de interpretar, puede ser encorchado y confiado a un cuerpo cuas independiente. Esto no lo hace, menos que un ejercicio de poder político. Pero, en segundo lugar, el pleno empleo no ofrece la respuesta a la descripción dada: todos los principales objetivos de la política económica están entrelazados y el énfasis y la prioridad a ser le ha dado a cada uno una reinterpretación constante.

Cualquier banco central tendría que preguntarse como cualquier gobierno ¿cuán pleno es el pleno empleo? ¿Con qué urgencia se debe restablecer el empleo a un nivel anterior cuando la demanda doméstica o aún más en el exterior se debilita? ¿Cómo ha de ser conciliada la política con el peligro de la inflación o con un déficit externo? Y así sucesivamente. De cualquier manera ¿Cómo se puede separar la política monetaria de la política fiscal? Una vez que el presupuesto crece y se convierte en un elemento de la economía en el que el excedente del presupuesto o su déficit domina todos los demás excedentes o déficit sectoriales, los cambios en la oferta monetaria son dictados ya sea por el presupuesto o puede mantenerse dentro de límites más estrechos sólo por lo que puedan haber sido fluctuaciones en la tasa de interés, lo cual tiene desastrosas consecuencias en los mercados financieros.

La idea de que la política monetaria podría controlar el nivel del empleo sea cual fuere la postura fiscal adoptada por el gobierno es demasiado absurda para seguirla.

Sigue siendo cierto que el uso de la política monetaria y fiscal para promover la estabilidad económica no requiere involucrar al Estado en una detallada intervención en el mercado.

Pero, así como las consideraciones acerca de la distribución conducen a diversas formas de control de precios también las consideraciones sobre el empleo se citan como justificación de medidas que ayudan a una u otra industria, para mantener empresas particulares o proyectos en ejecución, y continuar supervisando las industrias nacionalizadas.

El enfoque más anticuado de las obras públicas, el mantenimiento de un "estante" de proyectos para seleccionarios y ponerlos en actividad durante una depresión y el apoyo de esquemas especialmente diseñados por autoridades locales para emplear más mano de obra, también refleja falta de fe en la confianza ortodoxa sobre la política monetaria y fiscal únicamente.

Los gobiernos que desconocen la responsabilidad de mantener el nivel de empleo por lo general lo hacen a partir de la misma falta de fe, pero continúan en la búsqueda de formas de incrementar directamente el empleo.

Por cierto, que difícilmente dejan de interesarse por el nivel de empleo cuando emplean sólo una cuarta parte de la población trabajadora; y es natural que el empleo que ofrecen en el sector público debe ser decidido en forma directa más bien que en respuesta de la presión de su propia factura a través de canales financieros.

Un tercer objetivo macroeconómico que ha extendido el papel del Estado es el de evitar la inflación. Aquí de nuevo el objetivo no es aquél que puede alcanzarse dejando las cosas a merced de las fuerzas del mercado durante tanto tiempo, al menos como en el caso en que se persiguen los dos objetivos anteriores.

Puede ser cierto que había muy poca inflación en siglo XIX, excepto cuando el gobierno la estaba generando y cuando las fuerzas del mercado no funcionaban necesariamente como para dar paso a la inflación.

Pero en un mundo en que el poder político lo detentan los perceptores de sueldos y salarios, ese poder difícilmente dejar de ser usado con el fin de redistribuir el ingreso y mantener el

empleo. La lucha presupuestaria con respecto a la distribución, es transportada al mercado de trabajo y el pleno empleo al reforzar el poder negociador de la mano de obra, hace que la lucha en el mercado de trabajo produzca en seguida inflación.

El sistema económico desarrolla sus propios mecanismos de defensa cuando la presión que se pone sobre ellos se eleva peligrosamente.

La inflación y los déficit externos son los mecanismos de defensa de una economía de mercado cuando se crean reclamos en exceso de lo que el sistema puede aguantar. El desempleo fue el mecanismo de defensa más antiguo y más cruel, puesto que aseguraba que no harían excesivos reclamos. Aún cuando estuvieran más allá de disputarse que el desempleo aún funcionaría con reclamos salariales moderados, es dudoso si los gobiernos que alistan el mecanismo de defensa del desempleo para alcanzar sus fines, puedan tener la esperanza de continuar en el poder en una sociedad plenamente democrática.

De aquí pues, el esfuerzo de encontrar algunos medios alternativos de regular salarios y precios, sin rechazar por completo las fuerzas del mercado. Pero en tanto que para la distribución del ingreso y la estabilización de la economía existen instrumentos de política que requieren la intervención detallada en el mercado, no resulta demasiado claro poder inventar políticas de ingresos que puedan evitar la necesidad de intervenir extensivamente.

Otro objetivo de política que ha tenido una poderosa influencia sobre las actividades del Estado es la preservación del equilibrio externo registrado en la balanza de pagos. No es un nuevo objetivo y Adam Smith hubiera sido el primero en pensarlo desafortunado.

El y quizá aún más David Hume, no veían razón por la cual la balanza de pagos no se cuidara así misma. Pero los países en déficit o creyéndose limitados por su balanza de pagos, raramente han querido confiar a la fuerzas del mercado el que los desembarazara del déficit o los liberara de restricciones.

Aún cuando han optado por una tasa flotante de cambio o de manera más general hayan sido obligados a acceder a la flotación, han continuado justificando una amplia variedad de control por dificultades reales o supuestas en la balanza de pagos.

Algunas veces estos controles han sido primeramente sobre los movimientos de capital o se han aplicado a una amplia gama de importaciones o de exportaciones para que actuaran como una especie de depredación substitutiva.

Pero con mucha frecuencia se han involucrado en la protección directa o en subsidiar industrias específicas esperando lograr grandes ganancias en la balanza de pagos.

Cuanto más el Estado se ha sentido obligado por sus compromisos internacionales a abandonar la protección abierta para favorecer a esas industrias, más ingenio ha demostrado en inventar formas opcionales de apoyo, incluyendo barreras no tarifarias o arancelarias, que mantienen la letra, más no el espíritu de sus compromisos.

Dicho apoyo puede ser puramente protector y no tener nada que ver con la balanza de pagos pero aún cuando esto es así, las consideraciones de la balanza de pagos son tal vez apremiantes.

Otro objetivo más es el del crecimiento económico. No puede presumirse que las fuerzas del mercado abandonadas a sí mismas generarán ya sea el máximo o una tasa socialmente aceptada de crecimiento. Una vez que la tasa de crecimiento se convierte en un asunto de preocupación pública, el Estado no puede evitar el tomar interés en ello y tratar de alinearlo ya sea con el que juzga ser el verdadero potencial de la economía o con lo que el público encontraría aceptable.

Por desgracia, no existe simplemente manera de decir qué es lo que se debe hacer para satisfacer cualquiera de estos objetivos. Sabemos poco acerca de las fuerzas que gobiernan la tasa de crecimiento y aún menos respecto de cómo hacer para que actúen con mayor poder.

No existe manera sencilla o cierta de establecer la tasa máxima de crecimiento de la cual es capaz un país ni de encontrar que tasa o tasas serían socialmente aceptables. No podemos estar seguros de que los esfuerzos del Estado para acelerar el crecimiento vayan a tener un efecto significativo o serán necesariamente beneficiosas a largo plazo.

Por lo tanto, estamos en un área de casi total incertidumbre en la cual, los economistas se han expresado durante treinta años con seguridad inconveniente y han tenido que desdecir en una década una proporción de lo que habían dicho en la década anterior.

Sin embargo, los premios son altos y los incentivos para actuar son igualmente poderosos. Aconsejados o no por economistas, haciendo o no caso de su consejo, los gobiernos creen que pueden influir sobre el crecimiento y han adoptado una amplia variedad de medidas que van desde el aumento de la inversión pública hasta la protección arancelaria, la expansión de la universidad, la planificación indicativa, subvenciones o concesiones, zonas de libre comercio, etc..

Esta por verse si todas estas medidas tomadas en conjunto han sido de mayor o de menor importancia en comparación con el funcionamiento de las fuerzas del mercado en un mundo de pleno empleo casi continuo.

Más recientemente la teoría del crecimiento y los programas en que se aplica han comenzado a poner más tensión en la ciencia y la tecnología. Pero la tasa de cambio tecnológico es con mucho, producto de la rapidez de difusión a la que novedosamente se llama transferencia tecnológica y cualquiera identifica que en Marshall o más habitualmente en Shumpeter no es necesario insistir en que la competencia del mercado está por todas partes.

Una vez que se ha asumido que innovación y crecimiento o desarrollo, son lados opuestos de la misma moneda el papel del Estado en la promoción del crecimiento necesitará una revisión completa.

Existen varios otros macro objetivos económicos tales como la política regional que sería posible enumerar, analizar y que reclaman alguna forma de intervención del Estado.

Estos serían ejemplos adicionales del surtimiento en los tiempos modernos de metas de políticas más ambiciosas que solamente pueden ser alcanzadas mediante la acción colectiva.

Cuanta mayor importancia se atribuye a dichas metas mayor ha de ser el énfasis en el control descentralizado sobre las fuerzas del mercado o su reemplazo por la acción directa del Estado. Pero no es indispensable para la satisfacción de ninguna de las metas macroeconómicas, excepto quizá la política de ingresos, que el Estado deba comprometerse en una intervención directa en el mercado: En principio, sería posible proceder añadiendo o tomando de los ingresos existentes sin suspender la libertad de los compradores y vendedores de reaccionar ante las fuerzas del mercado así modificadas.

No hay por ejemplo, nada intrínseco a los objetivos que los haga incapaces de alcanzar sin un cambio en límite entre los sectores públicos ni debe discutirse siquiera que una expansión en el sector público haría que cualquiera de ellos fuera probablemente alcanzado.

Lo que tanto la lógica como la experiencia sugieren por igual, es que todo ello da lugar a un incremento en la importancia del presupuesto y que los principales instrumentos de la política macroeconómica son, por necesidad, instrumentos presupuestarios.

El manejo económico en busca de metas colectivas conduce no solo al incremento de la centralización, sino a una creciente centralización del tesoro. Donde ello no es así refleja una falta de inclinación a depender de las fuerzas del mercado o un esfuerzo por apresurar cambios estructurales mediante una planificación de largo plazo, respaldada por controles que no son principalmente financieros.

La virtud de los mercados libres reside en la libertad de elección que ellos ofrecen a los compradores o consumidores, la libertad de empresa que ellos sacan de vendedores o productores y la coordinación de la actividad económica que logran a través del mecanismo de precios. Pero la empresa que se supone que el mercado captará puede no estar próxima o bien tomar la forma de ejercer o de adquirir un excesivo poder en el mercado.

A nadie se le puede hacer competir y la libertad de competir puede degenerar en la libertad de entrar en acuerdos restrictivos de absorber a los competidores.

Los economistas han elaborado una larga lista de imperfecciones y de fracasos del mercado. Hay imperfecciones del mercado asociadas con el monopolio o con la competencia monopólicas; por ignorancia o inadecuado conocimiento de las opciones del mercado; con externalidades de todo tipo, consecuentes divergencias de los costos y los beneficios privados y sociales; con exposición al riesgo y a la incertidumbre, particularmente con la innovación y con decisiones entre el presente y el futuro, donde la respuesta a los precios corrientes pueden ser perversas y calculadas para conducir los precios en el futuro, lo cual, si se prevé provocaría una respuesta opuesta.

Las implicaciones de cada uno de éstos sería suficiente para un largo discurso y el éxito del Estado buscando corregir cada limitación podría dar lugar a un debate inacabado.

No podemos evitar preguntarnos, sin embargo, con que seriedad habrá que tomarlos y como radicalmente, en su totalidad, alteran la confianza que un Estado moderno debe poner sobre las fuerzas del mercado.

La misma lógica se aplica a un país subdesarrollado donde los trastornos estructurales requeridos pueden hacer que los precios del mercado sean una guía pobre para realizar los ajustes necesarios.

Las individualidades, discontinuidades y externalidades, que son tan importantes en esos hacen que el mecanismo de precios sea el instrumento menos satisfactorio para regular la vida económica.

Donde el primer intento del esfuerzo económico es la satisfacción de las necesidades en conflicto de una multitud de consumidores, el mercado puede contribuir poderosamente a ese objetivo asegurando los ajustes marginales necesarios. Pero cuando los ajustes ya no son marginales y el patrón de oferta y demanda tiene que ser transformado radical y rápidamente en búsqueda de una tarea superior tal como la industrialización, puede ser difícil usar el mecanismo ordinario del mercado para reconciliar las prioridades que fluyen de tales tareas con las preferencias de los consumidores.

Los controles directos superando los mecanismos de precios pueden resultar necesarios para que rápidamente el producto se adapte a los planes de las autoridades.

Cuanto mayores sean los ajustes a realizar, menor será el tiempo en que se los requiera, y cuanto más bajas las elasticidades de respuesta a los cambios en los precios, mayor es la tentación de recurrir a la compulsión con el fin de evitar violentas fluctuaciones en el precio.

Aparte de los abusos a los que se presta la propia compulsión, existe el peligro de que el Estado busque evitar hacer cambios en el precio y confíe exclusivamente en medidas administrativas sin la complementaria y, e indispensable presión que el mercado puede proporcionar.

Miremos ahora, las cosas del lado opuesto, y preguntémosnos no lo que esta mal respecto del mercado sino lo que esta mal respecto del Estado.

Vivimos en un mundo de creciente centralización en el que existe una profunda fe en la planificación y el control, a partir de los motivos más altos, esto, por sí mismo, politiza las decisiones económicas de todo tipo y pone presión sobre el Estado para que expanda sus funciones, sus poderes, y su maquinaria de control, sin mucha consideración al efecto acumulativo de la compleja maquinaria que así se crea.

La tecnoestructura, de la cual se queja Galbraith, es el resultado de inclinar el sistema económico hasta las demandas políticas, como medio de someter a los consumidores a la voluntad de los grandes negocios fuera y dentro del gobierno.

La voluntad de convertir al Estado en el agente de la planificación social y el control está reforzado por el cambio en el equilibrio del poder político.

Quienes ejercían el poder político en el pasado - a parte de los intereses agrícolas- por lo general tenían relativamente poco temor a las operaciones del mercado.

En las ocupaciones seguras, tenían pocas razones de temer el desempleo. Para ellos, las fuerzas del mercado estaban del lado de la paz y la prosperidad, recompensando a los

dirigentes y emprendedores cuando la diligencia y la empresa eran indispensables para la supervivencia de una economía fuertemente prisionada.

Pero cuando el poder político se transfiere de los viejos a los jóvenes, de los capitalistas al obrero manual es el Estado y no el mercado el que proporciona las mercancías. Los poseedores del poder no son por lo general aquellos a quienes el mercado ha dado sus bendiciones, están ellos contentos de atenerse a su veredicto.

Están deseosos de utilizar al Estado, como lo han hecho otras clases sociales antes que ellos, para lograr cada vez metas más ambiciosas en promoción de sus propios fines. Al hacerlo así, no solo están contentos de ver diferentes conjuntos de parámetros para las fuerzas del mercado, sino que prefieren la creación de organizaciones nuevas bajo los auspicios del Estado, visible y directamente en respuesta a las necesidades sociales específicas.

2.2. APLICACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL EN EL MUNDO

En 1979 Margaret Thatcher llega al poder en Inglaterra iniciando un programa empeñado en poner en práctica el modelo neoliberal. En 1980 Reagan hace lo mismo en Estados Unidos, en 1982 Helmut Kohl derrota a los socialdemócratas en Alemania. En 1983 Schluter en Dinamarca y finalmente casi todos los países del norte de Europa occidental, con excepción de Suecia y Austria lo aplicaron.

Cabe señalar que la segunda guerra fría en 1978 se vio agravada con la intervención soviética en Afganistán ya que la respuesta fue el aumento de cohetes nucleares en Europa Occidental, como una muestra norteamericana del anticomunismo más intransigente, o sea, la servidumbre humana más completa a los ojos de Hayek lo que favoreció la atracción del neoliberalismo político.

El modelo neoliberal inglés es el pionero y el más puro, Thatcher contrajo la emisión monetaria, elevó las tasas de interés, bajo los impuestos sobre los ingresos altos, abolió los controles

sobre flujos financieros, creó niveles masivos de desempleo, aplastó huelgas, impuso una legislación antisindical y cortó los gastos sociales, lanzó un amplio programa de privatización que comenzó con la vivienda pública y llegó hasta industrias básicas como el acero, la electricidad, el petróleo, el gas y el agua.

La variante estadounidense, donde casi no existía el Estado del Bienestar del tipo europeo, la prioridad fue la competencia militar con la Unión Soviética y por esa vía derrumbar el régimen comunista de Rusia, es decir, la llamada tercera guerra mundial, consistió en presionar la economía Rusa con la carrera armamentista, el alto costo de ella, provocó la quiebra de la economía rusa y la caída del régimen soviético y por tanto del socialismo.

La política interna de Reagan redujo también los impuestos en favor de los ricos, elevó tasas de interés y aplastó la única huelga seria de su régimen, pero esta claro que no respetó la disciplina presupuestaria que Hayek señalaba, pues los enormes gastos militares de la carrera armamentista crearon un déficit público mayor al de cualquier otro presidente de la historia de ese país, ningún otro país lo siguió, sólo el podía darse el lujo de un déficit masivo en la balanza de pagos, mismo que finalmente pone a este país no como el vencedor de la tercer guerra, sino a aquellos países que no lo siguieron como Alemania y Japón.

El Neoliberalismo en Europa fue más cauteloso y matizado, pues no hubo cortes drásticos de los gastos sociales o enfrentamientos deliberados con los sindicatos. En el sur de Europa se presentaron distintas versiones de neoliberalismo aún los gobiernos eurosocialistas (Mitterand en Francia, González en España, Soares en Portugal, Craxi en Italia, y Papandreu en Grecia), en principio aplicaron políticas (antideflacionarias) y redistributivas de pleno empleo y protección social, pero por las presiones de los mercados financieros internacionales tuvieron que cambiar su curso hacia el neoliberalismo.

En Australia y Nueva Zelanda, el modelo neoliberal alcanzó proporciones dramáticas, especialmente en este último país, prácticamente se desmontó el estado del bienestar mucho más que en Inglaterra. Recordemos que el mercado capitalista surge en el siglo XVIII y se consolida universalmente en el siglo XIX y principios del XX al calor de la revolución industrial que tiene como centro geoeconómico a Inglaterra.

Los factores que determinaron su gestación fueron:

- La consolidación de los mercados nacionales.
- La apertura de los mercados internacionales.
- Inventiones tecnológicas productivas.
- Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción.
- División social del trabajo.
- Desarrollo de las ideas liberales de libertad, igualdad y fraternidad.
- Desarrollo de instrumentos financieros, monetarios, bancarios y de sociedades mercantiles.
- Presencia de un Estado abstencionista con limitadas tareas como custodia de fronteras, seguridad interna y regulador externo de los individuos.
- La economía es una actividad neutral autorregulada por el mercado que fija mediante los precios, las retribuciones al capital y al trabajo
- La libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países.

Como se aprecia los principios del liberalismo en realidad son los mismos del neoliberalismo y nuevamente los miembros de la comunidad internacional inician la reaplicación de ellos que también desde el siglo pasado al presentarse de manera abusiva por no contar con ningún control que le corrigiera errores y que dio pauta a que las ideas marxistas y socialistas encontraran terreno fértil donde desenvolverse, y cuya primera manifestación como ya sabemos se da en la revolución socialista de Prudhom en 1847.

Evitar descontentos sociales que terminen con el orden social, como en el siglo pasado debe ser motivo suficiente para que se adecuó el modelo neoliberal a las necesidades sociales de nuestro tiempo.

2.3 ALCANCES Y LÍMITES DEL PROGRAMA NEOLIBERAL.

La prioridad más inmediata del neoliberalismo era detener la inflación de los años setenta, y en ese ámbito su éxito fue innegable, de hecho en su conjunto la tasa de inflación en los países de la OCDE, cayó del 8.8% al 5.2% en los ochenta, continuando su tendencia a la baja, en los noventa.

La deflación a su vez fue condición para recuperar ganancias y también en este aspecto el neoliberalismo tuvo éxito, pues si en los años setenta, la tasa de ganancia en la industria de los países de la OCDE, cayó cerca del 4.2%, en los ochenta aumento un 47%.

La razón principal de esa transformación fue sin duda la derrota del movimiento sindical, expresada en la caída dramática del número de huelgas durante los ochenta y la contención salarial, postura que también debemos considerarla como éxito, pues se lograron las altas tasas de desempleo concebido como un mecanismo natural y necesario de cualquier economía de mercado eficiente, tan sólo en los países de la OCDE, la tasa media de desempleo que en los setenta fue del 4%, al menos se duplicó en los ochenta, por lo que también el resultado desde la perspectiva neoliberal es exitoso.

Por último otro objetivo sumamente importante para el neoliberalismo se cumplió pues aumento significativamente el grado de desigualdad ya que la tributación de los salarios más altos cayó un 20% a mediados de los ochenta y los valores de la bolsa aumentaron cuando menos cuatro veces más rápido que los salarios.

Al final de cuentas todas estas medidas habían sido concebidas como medios para alcanzar un fin histórico, o sea, la reanimación del capitalismo avanzado mundial, restaurando altas tasas de crecimiento estables como existían antes de la crisis de los setenta y en este sentido el neoliberalismo se mostró absolutamente decepcionante. Entre los setenta y ochenta no hubo ningún cambio significativo en la tasa media del crecimiento, es decir, a pesar de las nuevas condiciones que favorecieron al capital la tasa de acumulación efectiva para la inversión en el

parque de equipamientos productivos, a penas creció y cayó en relación con los niveles medios de los setenta: 5.5% en los sesenta, 3.6% en los setenta y 2.9% en los ochenta.

La recuperación de las ganancias no condujo a una recuperación de la inversión, porque la desregulación financiera más bien creó condiciones propicias para la inversión especulativa y no para la productiva. Los años ochenta asistieron a una explosión de los mercados cambiarios internacionales cuyas transacciones puramente monetarias terminaron por reducir el comercio mundial de mercancías reales.

Cabe agregar que si bien se desaceleró el gasto social, en términos reales no se redujo ya que el desempleo costó miles de millones al Estado, así como el aumento de jubilados en la población y otros tantos en pensiones.

A finales de los ochenta el capitalismo volvió a la recesión, en 1991 la deuda pública de casi todos los países occidentales, adquirió dimensiones alarmantes y prácticamente todos los índices económicos se tomaron sombríos.

Increíblemente en vez de recibir una reacción antineoliberal en los años noventa y hasta antes del presente año, el neoliberalismo ganó un segundo aliento, pues sobrevivió y obtuvo un voto de confianza pues el thacherianismo continuó con John Major en 1992, en 1993 el socialismo francés perdió las elecciones y en Italia Berlusconi, una suerte de Reagan italiano, llegó al poder y hasta la fecha en Alemania continúa Kohl; en España los socialistas perdieron el poder.

2.4 PARADOJA DEL FRACASO DEL MODELO NEOLIBERAL.

Más allá de los éxitos electorales de mediados de los noventa, pese al casi nulo crecimiento económico en el programa neoliberal éste ha demostrado una viabilidad impresionante, su dinamismo se puede observar en las privatizaciones llevadas a cabo en economías antes resistentes a ellas, como Austria, o inclusive en las economías poscomunistas en el este de Europa, donde se ha aplicado con menosprecio total de Keynesianismo y del Estado del

Bienestar y en general por la economía mixta y todo el modelo dominante del capitalismo moderado de la posguerra, de hecho, no hay neoliberales más intransigentes que los "reformadores" del Este: Váňa Klaus, en la República Checa, Gaider en Rusia, Bvalcerowicz en Polonia, seguidores convictos de Hayek y Friedman.

También debemos mencionar a América Latina dentro de esa paradoja, pues se trata de un escenario de experimentación. En esta región el modelo neoliberal se inicia bajo la dictadura de Pinochet en Chile. La experiencia Chilena influyó en los consejeros británicos de Thatcher, sin embargo no tuvo mucha difusión en el resto de las economías latinoamericanas. Esta influencia se da a partir del modelo neoliberal mexicano implantado por Salinas de Gortari en 1988 y que alcanza su máxima expresión en 1993 y que continúa aplicándose en el gobierno de Ernesto Zedillo. En el resto de las economías latinoamericanas son significativas las de Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Andrés Pérez en Venezuela, Banzer en Bolivia y Sarney en Brasil.

Por último cabe señalar, la región del capitalismo mundial que presenta más éxitos en los últimos veinte años, es también la menos neoliberal o sea la más keynesiana, las economías de extremo oriente: Japón, Corea del Sur, Malasia, Taiwan, Hong Kong, etc., y otras que a penas se inician en el modelo neoliberal como la India.

Por eso hemos denominado el presente inciso "paradoja del modelo neoliberal", pues en múltiples países lejos de substituirse o corregirse inicia su aplicación. Históricamente los principios de los modelos económicos vigentes han obedecido a los intereses también económicos que influyen en el poder político y que les favorecen. Sin embargo estamos presenciando la aparición de grupos de gente pensante, estudiosos de los problemas sociales que de manera independiente y con nuevas conceptualizaciones y más interesados en aspectos más humanos de carácter universal pero a la vez respetando las particularidades de cada grupo social, realizan esquemas alternativos y que analizaremos en el último capítulo y en donde sin abandonar los principios de la economía de mercado, se procuran también aspectos propios de la intervención estatal y corrección del Estado. No se trata nada más de una nueva economía mixta sino de reconsideraciones de ambos en lo positivo y correcciones en lo negativo.

Esta simbiosis esta aportando luces en estudios muy serios no solo sobre el crecimiento económico, sino también sobre las causas del subdesarrollo de diversas naciones.

En que momento, por ejemplo del siglo XIX la Nueva España inicia su rezago después de ser una potencia mercantil, y porque hasta nuestros días, pese a los recursos naturales abundantes mantiene su dependencia y constante reproducción de modelos económicos, jurídicos , políticos, etc., elaborados allende las fronteras.

Es curiosa la incapacidad de numerosos gobiernos de distintos países para plantear modelos económicos alternativos y propios, siendo de especial interés aquellos que empiezan a surgir a partir de los reclamos indígenas quienes por derecho propio han conservado formas de organización política, jurídica, económica, etc., autónomas y finalmente eficientes para ellos según sus necesidades. De hecho el reclamo por el respeto a sus autonomías y formas sociales es el principal problema que hoy es estudiado en universidades de muchas partes del mundo, increíblemente más allá que aquí.

2.5 1997 PRIMERAS REACCIONES MUNDIALES CONTRA EL NEOLIBERALISMO

El fin de siglo apunta cambios en el modelo neoliberal y en las tendencias económicas capitalistas, el partido laboral inglés otra vez como en 1945 gana las elecciones y el nuevo primer ministro Tony Blair anuncia medidas más parecidas al capitalismo keynesiano.

Sólo un mes después en Francia, el electorado se pronunció en favor del nuevo presidente de corte social, Le Pen, en Alemania los entrenamientos entre desempleados y policías se han convertido en la nota internacional de ese país y en América Latina incluido México las voces que exigen la creación de empleos y la reactivación económica emanan prácticamente de todas las corrientes políticas.

El deterioro social provocado por la aguda crisis existente no solo en los países desarrollados que siguen el esquema neoliberal sino también la más aguda de los países subdesarrollados como nuestro México, han puesto de manifiesto que las sociedades no están dispuestas a soportar el costo del modelo neoliberal. La inconformidad social en todos los niveles se hace patente no solo en las elecciones sino también en problemas de seguridad pública, ingobernabilidad, revueltas sociales, y deterioro del sistema de administración de justicia cuando se vuelve incapaz de atender todas las querrelas ciudadanas.

Las desigualdades económicas acentúan también las culturales y por supuesto las posibilidades de demandar justicia ante los tribunales, la incapacidad económica evita que los individuos recurran a ella por escasez de recursos y tiempo.

El nuevo modelo neoliberal subordina la norma constitucional a la contenida en los tratados internacionales. La globalización trastoca aspectos tradicionales y fundamentales como el de soberanía o el de supremacía de la Constitución.

El concepto de ciudadano parece cambiar al de consumidor, no interesa el individuo como tal sino como ente que forma parte integral de un mercado en tanto tiene poder adquisitivo que permite hechar andar el andamiaje de los procesos de producción, circulación, distribución y consumo de la riqueza.

El modelo fue diseñado para las grandes economías del mundo como la inglesa y la norteamericana. Su reproducción en los países tercermundistas es obvia consecuencia de la necesidad de acatar las condiciones de las potencias, para tener acceso a los servicios financieros internacionales que ellas controlan.

No obstante los posibles avances o bienestar inmediato que se produce al inicio de su aplicación, la dependencia económica se hace más severa y se potencializa en todos los niveles.

Ante estos embates, la economía informal se acrecienta como válvula de escape para enfrentar la problemática.

Estamos de acuerdo en que el Estado Benefactor tuvo fracasos sin embargo el mercado tampoco ha redituado los frutos cuyos teóricos ofrecieron.

Asistimos a un momento en que están replanteándose nuevamente los conceptos de, los beneficios, los errores y desaciertos de ambos y necesariamente se inicia como veremos en el último capítulo la revisión y diseño de nuevas formas económicas.

Tarea nada fácil si consideramos que el modelo económico también incide en lo político y en lo jurídico y que las reformas legislativas en todos los países, incluyendo el nuestro, han significado un reacomodo de todas las fuerzas productivas, de intereses, etc.

A todos sistema económico corresponde una institución jurídica, los cambios legislativos en el modelo neoliberal fueron necesarios para su aplicación y fueron tantos que cualquier ajuste implica reestructurar otros además la transición estableció la coexistencia de estructuras keynesianas y otras como el fundamento teórico jurídico del neoliberalismo el cual se ve plasmado en las corrientes del realismo jurídico norteamericano basado en la concepción de un derecho eficiente estructurado principalmente con las ideas de Ricardo Posner, padre de la Escuela del Análisis Económico del Derecho y que analizaremos en el capítulo cuarto.

CAPITULO TERCERO POLÍTICAS PUBLICAS

3.1 NECESIDADES DE TRANSFORMACIÓN DE LA ADMINISTRACION PUBLICA POR UNA ACTUACION EFICAZ Y EFICIENTE.

El Estado benefactor correspondió a un esfuerzo para modificar las condiciones del mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos, sin embargo la cantidad y la calidad de las intervenciones fue severamente restringida por el volumen de los recursos disponibles y por una concepción no aceptante de la consagración de grandes recursos para la participación del Estado aun en orientaciones de tipo social.

Las necesidades de transformación de la Administración Pública surgen como respuesta a limitaciones contextuales del orden interno y de presiones externas, tanto financieras como políticas.

Se exigió la existencia de una actuación a través de criterios de eficiencia en las administraciones gubernamentales y se asignó como su nuevo rol los problemas de tipo social, rechazando su actividad productiva o su papel de interventor directo en la economía. Esta nueva concepción ha afectado las formas y modalidades de actuación de un gobierno benefactor, cuyo reto ha sido reducir su participación y facilitar a otros agentes sociales su intervención en la sociedad para atender las demandas y solucionar problemas de la sociedad en general

La actuación eficaz y eficiente de las actividades públicas no se discute sino que exige una actuación más tipificada y clara de las administraciones públicas y un esfuerzo por racionalizar la forma de llevar a cabo sus acciones incorporando diversos mecanismos administrativos favoreciendo procesos de tipo participativo y tratando de crear patrones de éxito en la actuación.

La propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell, es un programa de investigación que se centra en el conocimiento del proceso de la política, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión democrática de gobierno. Formulado en 1951, el programa pretendió ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas.

Eran los años tensos de la guerra fría, provocaban la crisis persistente de la seguridad nacional que planteaba el problema de cómo utilizar nuestros recursos intelectuales con la más sabia economía. Cómo aumentar la función inteligencia para aumentar la racionalidad de la política, cómo lograr que los hechos y las interpretaciones influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

Lasswell propone una política ilustrada, un gobierno dirigido y circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia. Relaciones entre el saber y el poder, entre la ciencia y el Estado.

En los años de la guerra, además de los científicos naturales, organizados por la Oficina de Investigación y Desarrollo Científico de Estados Unidos, habían colaborado activamente un gran número de científicos sociales. Bajo la dirección del mismo Lasswell en la División Experimental para el Estudio de las Comunicaciones en tiempos de guerra, fue así que en 1950 después de audiencias y debates sobre la función social de la ciencia y la responsabilidad del gobierno en el patrocinio de la investigación científica, el Congreso aprobó la creación de la National Science Foundation.

En 1946 la Fuerza Area con apoyo de la Fundación Ford, creó la Rand Corporation para fines de análisis y recomendación independiente de proyectos. Juntos, con físicos e ingenieros fueron reclutados economistas y politólogos y a su actividad le llamaron *Policy Sciences* en 1951.

Se trataba de rehacer la organización de la ciencia social a la vez que restituirle su significación práctica y política.

Las Ciencias Sociales manifiestan un interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo de estudio y poseen una capacidad creciente para perfeccionar la racionalidad del proceso decisorio de la política. Sin método no hay ciencia y, en consecuencia menos aún, uso práctico de la ciencia.

La ciencia política hoy por hoy acepta el método de la políticas públicas como algo dado y pone el énfasis en la elección de problemas significativos a los que el método pueda aplicarse y desarrollarse. Este se tradujo en el interés intelectual que se manifestó por el proceso decisorio que ya podía ser científicamente guiado y cumplido, y su capacidad de mejorar la racionalidad del proceso decisorio en función de reposarlo en los fundamentos científicamente válidos.

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión:

- 1. Por una parte se enfoca hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología.*
- 2. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología⁸.*

Para Lasswell las políticas públicas se traducen en un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, para los problemas de las mismas en un período determinado.

Son aquellas cuyo interés de conocimiento es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige, sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado y relativo a problemas públicos precisos.

⁸AQUILAR VILLANUEVA. Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, 2 ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p.46.

No es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Son las decisiones relativas a los problemas fundamentales del hombre en sociedad, los conflictos básicos de nuestra civilización y sólo las decisiones políticas democráticas en tanto decisiones substancialmente públicas en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren de la función inteligencia.

El problema que una política quiere resolver implica y exige conocer el entorno socioeconómico y cultural del que forma parte por el que existe y esta determinado, así como el proceso histórico del que es efecto y momento de su tendencia.

Fundamentalmente se trata de una teoría normativa de carácter tecnológico que pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública, pero que podría elevarse a rectificar y esclarecer las metas mismas que los actores políticos persiguen o reclaman frecuentemente de manera inmediatista o desordenada. Para desempeñar la actividad normativa se emplean los métodos y resultados de las ciencias que pueden ser pertinentes en una decisión de política, así como las conclusiones alcanzadas en el estudio del funcionamiento de un determinado sistema político, administrativo, y en el análisis del patrón gubernamental dominante que marca la elaboración de políticas.

Desde el comienzo la propuesta de Lasswell se partió en dos corrientes, según se aceptara o desechara que la contribución de las políticas públicas a la decisión política debía proceder conforme a un esquema multidisciplinario contextual, orientado a problemas y normativo, inspirado en elecciones valorativas de fondo.

A pesar de ser desmesuradas en sus críticas y en autodefensa, las dos corrientes han tenido intelectuales de primera, prestigiosos centros universitarios y oportunidades políticas favorables.

Los analíticos, inclinados por la modelación matemática tuvieron siempre gran influencia en el ámbito de las políticas de defensa y seguridad en Estados Unidos.

Los incrementalistas, orientados a una lectura política de los problemas y atentos a la viabilidad administrativa de las decisiones tuvieron que ver en las grandes políticas sociales reformistas lanzadas por los presidentes demócratas Kennedy y Johnson para atacar de raíz los problemas de la pobreza, la discriminación y el desempleo.

Diversos hechos pusieron y reactivaron la necesidad de una mayor relevancia práctica: Vietnam, el Watergate, el desuso de los programas de reforma social y del Sistema de Planeación, Programación y Presupuestación, entre otros.

En 1972 varias universidades, comenzaron a abrir programas de posgrado en análisis de políticas públicas, sobre todo cuando la Fundación Ford declaró su disposición de establecer y consolidar programas de excelencia para jóvenes profesionistas interesados en el servicio público y financió a Berkeley, Carnegie-Melon, Duke, Harvard, Stanford, Rand, Ann Arbor, etc. que combinaban métodos cuantitativos, microeconomía, análisis político y organizacional dedicadas al análisis y diseño de políticas públicas.

Actualmente los reclamos ciudadanos acentúan la eficiencia en la gestión de las políticas públicas necesarias más que el análisis sofisticado de políticas nuevas y espectaculares para pretendidas reformas resolutorias.

El análisis de política pública es la evaluación de cuál, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor (o la buena) decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones, y condiciones.

El análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias o programas de gobierno. Es valioso porque contribuye a la toma de decisiones ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas de políticas factibles y viables.

Se trata de atender problemas de auténtico interés general, facilitar el libre acceso de los ciudadanos interesados en la definición de los problemas y a la formulación de las políticas a

través de canales abiertos no selectivos de opinión e influencia; construir y elegir políticas eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos para el conjunto, corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilización y corrección. Ya no se trata sólo de un Estado ocupado por directivos y burócratas. Ahora parece comenzar a llenarse de ciudadanos que no convierten todos sus problemas en problemas públicos y que en el dominio de estos exigen racionalidad no discrecionalidad, ni improvisación, eficiencia no prodigalidad, legalidad.

El criterio del analista para la selección de políticas es la eficiencia económica agregada. La mejor política es la que arroja mayores beneficios netos. La suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan al analista la medida del interés público.

El criterio de eficiencia ofrece la mejor oportunidad para redistribuir el ingreso hacia aquellos grupos que la sociedad considere mas necesitados o con mayor mérito.

La meta de la equidad social se puede alcanzar mejor sin tener que estar ajustando cada uno de los programas y políticas particulares, con un programa completamente independiente de redistribución que introduzca preferiblemente alguna forma de impuesto negativo al ingreso .

El político se interesa más en la distribución, como representante electo o autoridad política designada, el político responde, no a la noción abstracta de beneficio público agregado, propia del analista. Al político le interesa profundamente saber en cuanto se beneficiarán sus electores y cuanto han de pagar.

La atención del político al impacto distributivo no refleja una preocupación por la equidad, sino precisamente lo opuesto. El interés del político en la distribución es estrictamente localista, mientras que el del analista es meramente teórico.

Los analistas finalmente también son políticos aunque no lo acepten o no les guste. Los políticos usaran sus análisis para apoyar u oponerse a determinadas propuestas políticas. Es

más, si los políticos no usan los análisis de alguna manera ya sea para tomar o para justificar decisiones, las labores del analista serán intrascendentes.

Por esta razón la meta del análisis de políticas es resolver problemas prácticos. No puede por ello reconocer los límites de algún campo establecido para propósitos analíticos, su naturaleza le obliga a seguir los problemas a donde quiera que vaya, no puede ignorar nada que pueda ser relevante con tal de llegar a una solución.

Las políticas son hipótesis. El objeto de cualquier propuesta de política es controlar y dirigir cursos futuros de acción, que es la única acción sujeta al control.

Todas las políticas, por tanto, contienen alguna probabilidad de error y no pueden aceptarse a priori como correctas.

El aparato que llamamos metodología científica tiene la única función de prevenir y eliminar el error.

3.2 GESTION Y POLITICAS PUBLICAS.

Las políticas públicas se conciben como aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer. Se refiere a la actuación y no aquello que los gobiernos dicen hacer. A diferencia de la Ciencia Política y la Administración Pública, las Políticas Públicas aportan soluciones al gobierno en un contexto pragmático, pues otorgan razonamientos filosóficos, teóricos, metodológicos y prácticos a una tarea constante de superar el conflicto y alcanzar consensos.

Se pueden estudiar las políticas públicas a través de distintos enfoques analíticos; de los cuales el de mayor referencia corresponde al de enfoque por etapas. El modelo racional y el incrementalismo suelen usarse para analizar y en su caso para prescribir el proceso decisorio.

El modelo de percepción política corresponde a una propuesta analítica importante para la comprensión de modalidades de políticas y explicación de decisiones públicas. Otros enfoques

no tan comunes corresponden al análisis corporativo, el estudio de la dependencia, entre otros de corte más particular.

El enfoque por etapas se maneja con un diferente número de ellas, las más comunes son las gestación, formulación, decisión, puesta en marcha o implementación y evaluación de los resultados.

Lo primero es el reconocimiento del gobierno de la existencia de un problema para integrarlo como parte de la agenda del gobierno.

Lo segundo es analizar el cómo enfrentar el problema, para ello la información es fundamental y suele ser limitada y en ocasiones distorsionada. Posteriormente el gobierno deberá decidir si adopta la resolución propuesta y seleccionar alguna de las propuestas derivadas de la etapa anterior.

Otros modelos como el racional argumentan que la opción con mayor proporción de costo-beneficio debe escogerse y el modelo incremental sugiere que las acciones que ofrezcan únicamente cambio marginal de las decisiones pasadas son las viables a escogerse.

La ejecución de la política corresponde a una etapa problemática pues se topa a veces con la incapacidad para llevarlas a cabo porque existen carencia de recursos, de formación y hasta niveles de corrupción importantes. Parte del objetivo es garantizar de alguna forma el cumplimiento y satisfacción de los objetivos de una política.

La última etapa corresponde a la respuesta de si las políticas públicas hacen lo que supuestamente deben hacer y el análisis de las consecuencias derivadas de ello. En esta etapa también hay muchos problemas. En ocasiones se prefiere una evaluación más intuitiva que sistemática. En México los juicios suelen ser parciales y basados en evidencia fragmentaria o sesgada. En ocasiones se prefiere informar al funcionario responsable exclusivamente sobre los hechos exitosos dejando de lado los fracasos, existe una tendencia en México a preferir, aplaudir al funcionario, a presumir que es un gran tomador de decisiones

y no puede equivocarse: Sus decisiones son "órdenes para la realidad" y si esto falla, no es por el funcionario "es la realidad la equivocada".

El enfoque del modelo racional supone la orientación a metas y que la idea de que los tomadores de decisión saben lo que quieren y optan por la alternativa que maximiza la relación beneficio. Para todos aquellos que hayan trabajado en el campo de las políticas públicas, este sería ideal, siempre y cuando se aplique menos estricto utilizando criterios de satisfacción más que de optimización.

El enfoque del modelo incrementalista postula que la selección de metas y objetivos será muy similar a las anteriores, el tomador de decisiones considera sólo alguna de las alternativas la cual sólo difiere de las políticas existentes.

Es relevante para el estudio organizacional la consideración en el sentido de que la actuación estatal en cualquier definición esta mínimamente constituida por⁶:

- El reconocimiento de un problema público.
- La definición de la naturaleza del problema.
- Un diagnóstico de cuando menos algunas causas del problema y la propuesta de las medidas que podrían resolverlo o mitigarlo.
- La definición de una solución u objetivo general.
- La definición de ciertos objetivos particulares o estrategias para arribar al objetivo general.
- La supervisión de la ejecución de la estrategia, la cual puede ser realizada por el Estado mismo con la contratación de algún ente privado o por una combinación de ambos.

⁶ MEDINA, Alejandro y MEJÍA LIRA, José, *El control en la implementación de la política pública*, Plaza y Valdés, México, 1993, pp. 3 a la 21.

3.3 EL PROCESO DECISORIO, LA GESTIÓN Y EL CONTROL.

Un primer elemento es ubicar cuál es la situación de un proceso o de un organismo público en el presente y cuáles los resultados esperados en una proyección de tal situación. Otro elemento es identificar las condiciones respecto de la generación de opciones. Otro más la consideración de escenarios y el manejo de la evolución de ciertos procesos y resultados existentes respecto a las diversas alternativas. Pero el más importante a considerar de todo el proceso es el decisor.

Consideramos a la gestión como el conjunto de prácticas administrativas que se emplean en la dirección de las organizaciones para atender sus objetivos, implicando el establecimiento de condiciones de trabajo, modalidades organizativas, relaciones jerárquicas, manejo de personal y el establecimiento de valores y filosofías de trabajo.

Todo proceso de gestión, comprende dos conjuntos de referencias, el primero corresponde a lo abstracto, lo prescriptivo, formal o estático, conocido como el aspecto normativo de la gestión. El segundo conjunto se refiere a lo concreto, lo informal, lo dinámico, lo real.

Las reglas y modalidades de gestión pueden ser formales o informales, pero en todos los casos existen determinantes *a priori* producto de anteriores decisiones. La gestión requiere de recursos internos y externos. Estos los últimos, se refieren a elementos del contexto, por ejemplos económicos, políticos, sociales, y culturales. Los segundos se refieren a los recursos estratégicos, al personal a las tradiciones y la cultura profesional de sus integrantes. Los gobiernos deben administrar sus recursos asignándolos y a través de ello establecer prioridades.

Los sistemas de control organizacionales están relacionados con sistemas más amplios de control social y van desde interpretaciones simples que los consideran como un mero mecanismo para lograr una mayor eficiencia, donde el enfoque burocrático ha tenido un gran peso, hasta estudios sociológicos y psicosociológicos.

Lo anterior lleva a reconocer como implicaciones para el control las siguientes:

- Que el desarrollo de las fuerzas productivas debe tener a aparejado el desarrollo de las técnicas que garanticen la máxima extracción del plusvalor.
- Que el proceso de trabajo el "locus", inicial del control es la esfera de la producción.
- Que no existe la coerción sino un acuerdo ni consenso sobre la venta de la fuerza del trabajo, traducido en un salario. Los avances posteriores habrán de reconocer intereses y efectos como pagos colaterales que logran ese consenso.
- Que al ser el trabajo un insumo abstracto, el control es sobre su poseedor, esto es, sobre el trabajador, siendo las primeras referencias de actividades de control organizacional sobre tiempos y movimientos del trabajador en las líneas de ensamblaje.
- Los sistemas administrativos de control deben de relegar la evolución y complejidad del desarrollo organizacional reconociendo en el mismo variables sociológicas, antropológicas y psicológicas como determinantes del éxito o fracaso de los sistemas administrativos.
- Las organizaciones no poseen y codifican información de manera espontánea, misma que hay que interpretarla con una orientación definida y con métodos técnicos. La información es el recurso organizacional más importante y por ello existe una gran orientación a desarrollar sistemas de información especializados como mecanismos de control.
- Es evidente que el uso de variables no monetarias para regular un sistema de control organizacional surja como necesario. Esto abandona su cariz meramente cuantitativo reconociendo en el facetas cualitativas y de toma de decisión.

La importancia de tipificar las situaciones del control es que subraya los diversos elementos a considerar siendo su base la búsqueda por alcanzar los objetivos planteados. Si en varias organizaciones analizamos los controles aplicados particularmente en las administraciones públicas y particularmente en México, encontraremos una mayor preocupación por aplicar sistemas de seguimiento basados en el control de los recursos y algunas veces en los medios, pero rara vez nos toparemos por algún estudio sobre la manera como se obtuvieron los objetivos finales o el cumplimiento de los fines de una política. Esta cuestión se agrava al reconocer en la práctica cotidiana, que el diseño y construcción de los objetivos adolecen de rasgos muy lineales y poco participativos.

La naturaleza del control que cubre esta pretensión es la del control entendido como un insumo y no como fin del proceso administrativo.

Se pueden entender dos grandes enfoques del control: El primero es el sentido latino donde el control es sinónimo de verificación, examen, inspección, crítica, etc. Posee un sentido penal a posteriori, refleja la relación entre lo previsto y lo realizado por ejemplo las auditorías, el reloj checador, etc.

El segundo sentido es el anglosajón que tiende al control como una guía, como una orientación, como un impulso correctivo inmediato, concomitante interviniendo durante el desarrollo del proceso administrativo y no sólo para verificar el punto final del proceso.

Los elementos del sistema de control de gestión pueden ser la planeación estratégica, los cuadros de mando, el ambiente organizacional y los criterios de evaluación.

3.4 LA ESCUELA DEL "PUBLIC POLICY" Y EL PROCESO DE ELABORACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

La llamada escuela del public policy nos ha apartado un volumen significativo de estudios en los que subyace la formación de decisiones políticas. El mundo de las políticas públicas ha permitido analizar la política en acción conectada con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas.

En la escuela del *public policy* se parte del supuesto plural de que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual es decir se burocratizan los procesos políticos y se politizan los procesos burocráticos, se socializan uno y otros.

Se trata de examinar relaciones, alianzas conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quien interviene en cada política concreta y con que resultados.

Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado.

Cuando hablamos de política pública, nos estamos refiriendo a procesos, decisiones, y resultados, pero sin que ello excluya conflictos e intereses en cada momento, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción.

Se considera que hoy día un tercio de los politólogos norteamericanos se dedican a ese campo de análisis. En Europa, la fuerza creciente de esta perspectiva analítica se detecta en múltiples universidades.

Con Adam Smith el pensamiento social de occidente hizo de la elaboración de políticas, especialmente de su eficiencia y racionalidad, el centro de su trabajo, comenzando así una tradición intelectual que persiste hasta nuestros días. En la Riqueza de las Naciones, Adam Smith analiza las deficiencias de las políticas comerciales, de los gobiernos contemporáneos. Propuso el quitar la política económica de las manos del gobierno para que pasara a ser controladas por el mercado. La nueva profesión de la economía adoptó el estudio de la racionalidad en los asuntos públicos que desde entonces ignoró ampliamente al gobierno y predicó las virtudes del mercado como instrumento de racionalidad social.

La eficacia y el control popular en las políticas públicas son elemento fundamental, en el mundo democrático liberal, las dos cuestiones más sobresalientes sobre la política gubernamental se centran en su eficacia, en la solución de problemas y en el grado de respuesta al control popular.

La cuestión de la eficacia tiene varias formas: ¿De qué manera se enfrenta un gobierno inteligente con los problemas de la nación? ¿Sabe el gobierno lo que esta haciendo? ¿Debaten en profundidad las políticas los líderes? ¿Es la administración necesariamente ineficiente? ¿Cómo se explican sus principales problemas? ¿Cómo se puede elevar la eficacia en la elaboración de las políticas públicas? ¿Pueden ser de utilidad las ciencias sociales? ¿Pueden ayudar los expertos? ¿Por que nunca se solucionan ciertos problemas que se repiten constantemente, por ejemplo las huelgas, el cuidado de los enfermos mentales y las zonas urbanas ruinosas?.

La cuestión del control popular se presenta de diversas formas: ¿Quien formula verdaderamente las políticas públicas? ¿La formulan las élites? ¿Tiene alguna influencia los ciudadanos de a pie? ¿Podrían si lo intentaran? ¿Tienen importancia las elecciones? ¿Tiene alguna importancia que gane algún partido u otro? ¿Es conveniente una mayor participación popular en el gobierno? ¿Por qué en una democracia se toleran cosas tales como los impuestos regresivos, la violencia en la calle, la corrupción en la empresa privada, y en la administración, el cuidado médico inadecuado para la mayoría de la población, los colegios mal equipados y los servicios públicos inadecuados?.

Para entender quien y cómo se elaboran las políticas, uno debe de entender las características de los participantes, en que fases y en que papeles juegan, de que autoridad u otro poder disfrutaron y cómo se relacionan y controlan unos a otros.

La mejor manera de entender la complejidad del proceso de elaboración de políticas públicas es con un método popular. En los últimos años se opta por separar la elaboración de políticas públicas en sus distintas fases, que ya enunciarnos en los incisos anteriores y que consiste primero en estudiar cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los temas para la acción, cómo proceden los legisladores, cómo luego los funcionarios implementan las decisiones y finalmente cómo se evalúan las políticas.

Cabe hacer algunas observaciones: que el descontento de los ciudadanos políticamente no activos no facilita el planteamiento de sus problemas en la agenda de políticas públicas, que además algunos tienen acceso al proceso y algunos miembros de la administración juegan un papel importante al llamar la atención de ciertos problemas ante los responsables en las políticas públicas.

Además debe tomarse en cuenta que el aprendizaje social el adoctrinamiento crea un clima de opinión que mantiene muchos temas alejados de la agenda, especialmente los temas que desafían los fundamentos del propio sistema político económico, por ejemplo la mayoría de nosotros estamos convencidos en el sistema bicameral del poder legislativo y a nadie se le ocurriría considerar la abolición del senado.

La agenda es en gran medida determinada mediante la interacción entre personas que luchan entre sí sobre la forma de cooperar y muchos de los problemas de la formulación de políticas públicas resultan de esta cooperación.

El método del "paso a paso" es un proceso no claro, pues corre el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, y sin embargo se evidencia en muchas lo contrario. Por ejemplo, la solución para un grupo

supone un problema para otro. Unos precios agrícolas elevados solucionan el problema de los agricultores pero crean un problema para los consumidores.

Además muchos problemas de política pública se integran en la agenda y por tanto se mezclan distintas políticas. Por ejemplo México requiere políticas para controlar la inteligencia militar y civil y a otras agencias de información para implementar la de seguridad nacional, pero durante la implementación se generan problemas y se transmiten a la agenda política.

La evaluación de políticas no constituye parte de la formulación a menos de que ofrezca ideas nuevas.

Muchas veces las políticas públicas se formulan a través del compromiso de decisores y por tanto surgen soluciones en función de oportunidades más que de problemas.

Cabe agregar que también se presentan dificultades para evaluar las políticas, no obstante esto no significa la imposibilidad de sacar conclusiones de evaluaciones específicas de políticas públicas o de etapas concretas de su elaboración.

La mayoría de la gente quiere que las políticas públicas se hagan general y democráticamente. Charles E. Lindblom¹⁰ nos señala que el que la evaluación sea difícil y sin conclusiones no quiere decir que no haya que intentarla.

El descubrimiento de que en muchos sectores las diferencias entre sistemas de elaboración de políticas no provoca gran diferencia en sus resultados ha ocasionado discordancias en las ciencias políticas. En todo el mundo, tanto las élites como la masa, parece querer entre otras cosas la ley, y el orden, la producción agrícola e industrial, la movilidad y las comunicaciones. Si conseguido esto creen que se pueden conseguir otras cosas, entonces querrán cada vez mas tecnologías productivas, un nivel mínimo de calidad de vida y nuevas iniciativas de investigación, educación y exploración.

¹⁰ LINDBLOM, Charles E., *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Angel Porrúa, México, 1991, p.14.

3.5 IMPORTANCIA DE LA INFORMACION PARA LA ELABORACION Y EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS.

La efectividad de las políticas públicas, como ya lo mencionamos radica en la información, reflexión y análisis de los procesos. El análisis de la misma va unida al hecho de a quien puede confiarse ese análisis. Es ahí donde se inician los problemas para el análisis de la información, por ejemplo ¿Se confiaría en el análisis de utilidad pública que realizara una empresa privada sobre la necesidad de generar energía nuclear?.

Además la elaboración de las políticas públicas exige, que en gran medida se realice políticamente ya que muy poca gente en las sociedades democráticas estaría dispuesta a renunciar a sus intereses políticos. En otras palabras las políticas públicas deben ser científicas pero: por otra parte permanecer en el mundo político y esto es un verdadero problema ya que por una parte se considera que la sociedad democrática es la mejor vía hacia la verdad pero también mucha gente desconfía de la política en la democracia porque creen que la lucha de ideas ofrece menos razonamiento y mas conflicto en la formulación de las políticas públicas.

Cabe agregar que la información esta integrada por datos, la lógica, discusiones racionales y el análisis en el proceso de elaboración de las políticas.

El gobierno al realizar la planificación formal debe realizar un análisis interrelacionando las políticas de varios sectores y el tiempo, además más allá del análisis explícito de políticas existe una fuente de información y opinión muy importante que va desde los proyectos de investigación hasta libros, artículos, y cartas al editor. El flujo del análisis en los países pobres es reducido ya que no pueden financiarlo y en los autoritarios los gobiernos controlan ese flujo.

También debe pensarse en las características y existencia de un analista profesional en políticas, es decir, el que haga un estudio profesional de los éxitos y de los fracasos de una agencien el marco de una política, de un programa que ilustra el esfuerzo de algunos por elevar el nivel de racionalidad en la formulación. Esto es relevante porque con el ánimo de

probar que los programas tienen éxito a menudo los analistas o decisores distorsionan la evaluación.

Las cualidades distintivas del análisis profesional suponen que se puede evitar lo partidista ya que favorecen ciertas causas y valores más que otros. La eficiencia en este contexto significa una solución que incorpora elementos ventajosos para todos los participantes y para sus clientes.

A menudo el análisis no tiene gran fuerza para la solución de conflictos especialmente cuando se llegan a acuerdos mediante pruebas de fuerza, votaciones, negociación política, tácticas y maniobras o incluso a las armas.

Los analistas deben encontrar las políticas que son las mejores para un grupo social y que también lo son para otros grupos. Los grupos no favorecidos por la política seleccionada no la encontrarán apropiada por eso se exige una armonía de intereses o valores entre los individuos y entre grupos de ellos en la sociedad.

El análisis podría eliminar la necesidad de la política solo si además de todas las condiciones antes mencionadas, se pudieran definir analíticamente los problemas de la sociedad, en síntesis la elaboración de las políticas públicas es inevitablemente limitada y debe dejar espacio a la política en la medida en que pueda fallar, y la gente crea que así es, no pueda resolver el conflicto de valores e intereses, sea demasiado lenta y costosa y no pueda decirnos de manera concluyente qué problemas confrontar.

A pesar de su desarrollo los economistas, no saben lo suficiente como para comprender simultáneamente o enfrentarse simultáneamente con la inflación y el desempleo. Los analistas y los decisores de políticas públicas, no tienen el suficiente conocimiento de los problemas de drogas, rehabilitación criminal, educación para retrasados mentales, etc. Por tanto el análisis y la investigación de las políticas públicas tiene posibilidades de error.

Además, según el principio de la racionalidad limitada¹¹, la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y objetivo en el mundo real, o incluso para aproximarse razonablemente a tal racionalidad objetiva.

El mejor de los análisis nunca alcanza la infalibilidad. Por ejemplo los mejores economistas del mundo trabajan como miembros personales del Consejo de Asesores Económicos del Presidente de E.U.A., sin embargo otros excelentes economistas de manera sencilla podrían desafiar sus descubrimientos teorías y recomendaciones.

Otro problema del analista es la información excesiva e información insuficiente de modo que cuando se intenta superar la complejidad de los problemas, por un lado no se tiene la suficiente información por lo que se busca mas y mucho antes de que se consiga lo que se necesita el analista tendrá mucha mas información de la que puede digerir, manejar, o procesar en el análisis.

Cuando los economistas por ejemplo empezaron a argumentar que el gobierno podría incurrir en déficit presupuestario, que un presupuesto desequilibrado en el gobierno significaba algo muy distinto al desequilibrio presupuestario de un individuo o de una empresa privada se percibió que tales afirmaciones se basaban en una mezcla de conocimiento empírico razonable pero no convincente y de asesoramiento, este último incorporado por ciertas normas profesionales o prejuicios favorecidos por los economistas

A menudo escuchamos quejas de los legisladores u otros decisores de políticas y los ciudadanos se resisten a utilizar la información porque son irracionalmente hostiles a la solución racional de los problemas o ignorantes.

El análisis no puede resolver todos los conflictos de valores e intereses, el análisis no puede descubrir cual es la política inequívocamente buena para todo el mundo. Si son buenas para algún grupo dañaran a otros. No existe un criterio adecuado para resolver las siguientes premisas:

¹¹ HERBERT, Simon, *Model of man*, John Wiley and Sons Inc., Nueva York, 1957, p.198

¿Cómo podemos saber cual es la distribución de renta y de riqueza apropiada? ¿Mediante qué criterio final el analista justifica el peligro de la tecnología cuando beneficia a algunas personas y daña a otras? ¿Cuanto debería sacrificar una generación en benéfico de otra?, se pueden tener respuestas a estas preguntas pero no existe un criterio establecido.

El criterio de la mayoría es válido solo en casos concretos, sólo una fracción muy pequeña de las decisiones gubernamentales puede someterse a voto. Algunas personas niegan que este criterio tenga alguna virtud.

El criterio del interés público a veces se refiere a un bien universal, esto es a ciertos valores que se piensa sirven a toda sociedad. Como ya explicamos anteriormente no percibimos ni sabemos de hecho que valores son de este tipo¹²

Los análisis tienen también dificultades para cubrir la exigencia de que sea finalizado a tiempo y con recursos disponibles y normalmente los cargos públicos rehusan invertir fuerte en el hecho, ningún gobierno ha financiado un proyecto de investigación masivo sobre una elección de políticas, incluso para ver cuanto costaría hacerlo, por eso en todas las sociedades las cuestiones de política se deciden por métodos mas rápidos y baratos que el análisis por ejemplo elecciones, voto legislativo, delegación de responsabilidades, etc.

Aunque el analista ayuda a resolver los problemas, no puedo responder ni prever todas las cuestiones, por lo que el consenso y su establecimiento necesita ayuda de la política mas que del análisis por ejemplo: la violencia callejera aumenta en México, D.F., ¿Cual es el verdadero

¹² La teoría de la utilidad, el utilitarista Jeremy Bentham del siglo XVIII pensaba que había encontrado el principio de "la mayor utilidad para el mayor número de gente", como criterio para el análisis de políticas en el que el acuerdo debería ser posible. El espíritu igualitarista de este principio no fue universalmente aceptado y fue lógicamente rechazado ya que no se puede simultáneamente proporcionar la máxima utilidad para el mayor número de ciudadanos; el proporcionar mas privilegios o beneficios a A de tal manera que A pueda disfrutar en la mayor medida de un bien concreto supone el reducir los beneficios de B.

En respuesta a esta dificultad técnica en principio, los economistas han explorado la posibilidad de que la maximización de la utilidad (satisfacción) en la sociedad debería ser un criterio universalmente aceptable para la política pública. La mejor política que estos proponen debería de ser una que creara la mayor cantidad de satisfacción de deseos en la sociedad. Estos descubrieron que su principio era defectuoso, por ejemplo algunas personas no creen que la satisfacción de los deseos es un criterio aceptable; algunos deseos, se piensa, no deberían ser satisfichos. Mucha gente también cree que los deseos de unas personas son menos importantes que los de otras personas de aquí por lo tanto que no crean en la simple maximización de la satisfacción de necesidades, sino por el contrario desean que se alcance alguna distinción específica en la satisfacción de necesidades, una distribución en favor de, por ejemplo, la raza aria, los blancos, los hindúes, los europeos, los ricos, las viejas familias, los propietarios, la aristocracia, etc.

problema? ¿Un deterioro de la ley y del orden? ¿Una discriminación racial y ética? ¿La impaciencia de las minorías con el ritmo de las reformas? ¿Una revolución incipiente? ¿La baja renta? ¿El desempleo? ¿El abismo generacional? ¿La sobrepoblación?

El análisis partidista supone que la acción se convierte en interacción, dado que las personas actúan unas sobre otras para resolver los complejos problemas sociales. El actuar entre sí las personas ejercen control unas sobre otras a menudo lo hacen sin pretenderlo y sin ser conscientes. La interacción a menudo reemplaza al análisis.

En las sociedades occidentales las interacciones en el mercado compra y venta solucionan el problema del uso de los recursos de los problemas nacionales. Otro ejemplo sería si un gobierno decide controlar la tasa de salarios con el fin de controlar la inflación¹³ la tarea de establecer el nivel de salario apropiado puede sobrepasar la capacidad de análisis de cualquiera, en este caso una forma de interacción llamada la negociación entre los representantes de la dirección de los trabajadores y del público en un consejo tripartita sobre salarios podría establecer ese nivel.

Generalmente el análisis no es una alternativa a la política, sino que opera como un elemento indispensable en la política. Se convierte en un método de ejercer control. Mas que atacar frontalmente el problema de las políticas públicas, el análisis mas a menudo responde a ciertas necesidades de la gente, especialmente los cargos públicos para controlar a otros.

El analizar una venta o compra potencialmente beneficiosa, exige menos estudio que el analizar un problema completo de asignar recursos o distribuir renta en la economía. Análogamente en la interacción política una política de medio ambiente apropiada puede requerir cuantías enormes de análisis, mucho mayores que las que se exige a un negociador que quiere no otra cosa sino negociar eficientemente.

El análisis también sirve de elemento de persuasión, pues esta se presenta como una característica fundamental de todo sistema político, ser persuasivo, sin embargo con los altos mandos cargos y activistas con buenos conocimientos en el proceso, exige que el análisis se

¹³ Tal como aconteció en México con los pactos de solidaridad y de crecimiento económico.

realice contra tareas pues la persuasión funciona mediante la siempre repetición del mensaje o mediante actos espectaculares o cualquier otra manera de eliminar actos críticos. A veces el resultado es que como norma, todos aceptan cierta solución no porque realmente estén persuadidos sino porque simplemente han acordado tomar la decisión para no gastar tiempo y energía o correr riesgos.

Los participantes de la interacción política juegan un papel de partidarios, incluso el presidente es uno, supónganse que presiona en favor de una política en el Congreso en el que tanto la Cámara de Diputados como el Senado la rechazan, el problema de políticas no va a tener una solución analítica sino política o bien, el presidente puede analizar las posibilidades de inducir al Congreso para que reconsidere, digamos ofreciendo a cambio algo que los líderes del Congreso quieran, para lo cual utilizarán información, discusión, e investigación específicamente para desarrollar sus próximos movimientos para ganar el conflicto que tiene con el Congreso. Por ejemplo la situación que hoy por hoy enfrenta el ejecutivo federal representado por Ernesto Zedillo con la Cámara de Diputados representada por Portino Muñoz Ledo.

Los líderes que saben analizar la discordia, encuentran algunos intereses comunes y persuaden a cada grupo discordante de que su interés radica en perseguir una nueva serie de objetivos, aparecerán en la historia como grandes figuras de sus tiempos.

Los tecnócratas a ultranza consideran que la mente humana a pesar de sus limitaciones puede enfrentarse muy bien con las complejidades del mundo social por lo tanto quieren elevar el componente analítico y reducir el componente político en la elaboración de las políticas públicas.

La visión que compite con la ideal, parte de la capacidad limitada del conocimiento del ser humano. La primera exige la subordinación del análisis a la interacción y la segunda la simplificación del análisis en todas las formas posibles.

La sociedad debe buscar unas buenas políticas o establecer los hechos y encontrar la verdad a través de la competición de ideas no a través de la habilidad analítica de un rey filósofo o cualquier élite de intelectuales que pueda compararsele.

Los defensores del modelo ideal o tecnócratas aprueban el uso del análisis partidista y los defensores del modelo ideal o políticos perciben la visión científica o ideal como no muy útil ya que creen que cuando los científicos que tratan de resolver problemas se enfrentan con uno complejo que realmente no puedan controlar caen en improvisaciones inútiles, sus líneas a seguir son aceptar la subordinación del análisis a la política, crear la competición entre los analistas, aceptar el partidismo, y utilizar una variedad de simplificaciones tales como la prueba y el error.

Algún tipo de elaboración de políticas públicas combina elementos de ambas visiones y la mayoría de la gente tiene elementos de ambos en su mente.

Parece que todo análisis de políticas depende en cierta medida de una ideología que puede significar una serie de generalizaciones importantes y entrelazadas sobre la organización social.

3.6 EL JUEGO DEL PODER

El término sugiere interconexiones complejas y estrechas. La mayoría de la gente conoce en gran medida el juego del poder: Quién posee la autoridad formal y cuales son las hábiles maniobras legales e ilegales posibles entre los diversos tipos de decisores de políticas públicas y entre los partidos y los grupos de interés.

Se sabe también que algunos participantes ejercen poderes no especificados por escrito en las reglas dictadas por el gobierno; que el dinero llama dinero; que los políticos a veces logran las cosas haciéndose favores mutuos y a veces "eliminándose uno a otro" y que todo el complejo y

semiculto mundo de la política frecuentemente imposibilita la asignación de responsabilidades por el éxito o el fracaso de las políticas públicas.

A) Las normas y el poder

Todo el mundo se encuentra bajo el peso de las normas que limitan su comportamiento excepción de las que no tienen moral. Las normas morales actúan análogamente a las legales. La interacción política en el juego del poder se encuentra regulada por normas y un sistema político es un sistema de normas que especifica los diferentes papeles que han de desempeñarse tales como: presidente, legislador o simple ciudadano. Las normas especifican quiénes son elegibles y cómo han de ser seleccionadas las personas para desempeñar cada papel y lo que a cada uno le es permitido o prohibido.

Las normas declaradas en la constitución escrita pueden no ser aquellas con las que realmente opera el gobierno. Aún cuando fuesen efectivas las normas constitucionales, representan sólo un pequeño número de los cientos de miles con los que el gobierno opera, muchas de las normas políticas no tienen *status* legal, algunas son morales y otras convenientes.

Algunos creen que las normas no tienen importancia. A partir de que ineludiblemente los ricos y los blancos ejercen mayor control que los pobres o los negros y es que en verdad así sucede, pero ¿por qué?. La respuesta es que la riqueza descansa en las normas sobre propiedad privada y por tanto permiten a las personas utilizar la riqueza de manera diferente lo que incrementa su influencia política..

Pueden utilizar fondos para obligar a los candidatos a la devolución de favores en contraprestación por las contribuciones en campañas electorales o permiten que la riqueza se apropie de las instalaciones de la prensa y de las cadenas de radiodifusión.

El control en el juego del poder se realiza de diversas maneras pueden ser con amenazas o premios o castigos legales o ilegales así como favores explícitos, reciprocidad, dinero, etc.

La autoridad también es importante y puede ser voluntaria o impuesta, es una concesión de los que están de acuerdo en obedecer, es frágil puesto que un régimen puede ser derrocado

bruscamente si un número suficiente de participantes activos en el juego del poder simplemente retira su otorgamiento de obediencia.

Si unas personas pueden mediante amenazas circunstancial es, soborno, persuasión, incentivo, conseguir que otras personas les obedezcan con una norma obligada, pueden evitar un sin fin de costos y esfuerzos a realizar en cualquiera de los casos particulares en que desearan una misma respuesta, así en los gobiernos democráticos una vez establecida la autoridad y renovado el empleo de la autoridad para ejercer el control en situaciones particulares tiene un costo pequeño en término financiero en tiempo o en energía.

El alcance de la persuasión depende de la autoridad y la mayoría de los beneficios que pueden ofrecer los decisores de políticas públicas mediante intercambio depende de su propia autoridad.

La persuasión claramente opera en todas direcciones por ejemplo a pesar de los extraordinarios poderes de Hitler, las políticas nazis estuvieron sujetas a una constante dependencia de los grupos decisores de políticas cuya composición cambiaba de vez en cuando.

El término "negociación" implica un intercambio de beneficios, pagos o favores eventuales. Bajo esta definición negociación significa cualquier forma de intercambio ya identificado. A veces se incluye el intercambio de amenazas.

B) La democracia en el juego del poder.

La influencia directa en la elaboración de políticas públicas está en manos de una élite de cargos públicos designados en las elecciones y de otros cargos nombrados por estos. ¿Se puede pensar que la democracia realmente garantiza el suficiente control? El desacuerdo se basa en que si los electores escogen a un candidato por su carisma o por su personalidad.

La elaboración de las políticas públicas es mas complicada en los sistemas democráticos por el mayor número de decisiones pues, las normas democráticas a menudo convierten los sistemas

de pequeños clanes y oligarquías en gigantescos sistemas pluralistas de elaboración de políticas difíciles de comprender de diseñar con resultados y para hacer posible la participación eficaz.

La complejidad de las políticas en la democracia, hace que en el poder legislativo se requiera una maquinaria organizativa adicional, o sea, un Congreso dentro del Congreso y por otra parte el ejecutivo tiene una amplia autoridad sobre la elaboración de políticas pues el noventa por ciento de las leyes promulgadas tienen su origen en el ejecutivo. En las decisiones sobre políticas públicas deben enfrentarse con la elección clásica entre trabajar para las políticas que desean sus electores o para aquellas que el legislador juzga mejores. Alternativas similares están abiertas a los funcionarios, jueces, y otros decisores de políticas.

La implementación es la parte más importante de las políticas públicas por ello el juego del poder cobra especial relevancia pues la falta de dirección, ambigüedades, frustraciones y fracasos parciales se multiplican durante la fase de implementación.

La implementación siempre se desarrolla o cambia las políticas en algún grado. Ninguna decisión puede formular completamente su política. Pocos son los que la intentan. Saben que no pueden elaborar una ley que cubra todas las contingencias por ejemplo.

La imprecisión de la legislación puede provenir de la precipitación o de la falta de especificación. En cualquier caso se deja a la burocracia mas autoridad en el desarrollo de las políticas de lo que el legislativo hubiere deseado.

Siempre que los decisores de políticas especifiquen, cómo deben hacer los diversos criterios conflictivos con que desean dirigir la aplicación de una política, el desarrollo de la misma queda en manos de los funcionarios y una deficiencia crónica en la planificación aumenta el grado de libertad que la multiplicidad de criterios concede a los funcionarios para el establecimiento de las políticas.

No importa toda la acción de elaboración de políticas públicas, no obstante los acuerdos alcanzados, la persuasión, las normas, las amenazas etc. Asumidamente la ejecución

quedará en manos de la burocracia. Las políticas más importantes emergen de la política burocrática.

Aunque podría creerse que el estudio del análisis de las políticas debería pertenecer al estudio del legislativo, de hecho la Ciencia Política se asocia con el estudio de la administración Pública.

Los análisis de políticas públicas y el estudio de la administración se han fusionado en alto grado. En la medida en que las diversas formas de análisis de políticas, como el análisis de sistemas o los estudios de costo-beneficio han aparecido en el gobierno estos se emplean normalmente en la administración pública.

Hay que agregar que en los sistemas de mercado existe un segundo grupo de cargos públicos y por lo tanto otra élite que realiza o influye en las políticas públicas. Se trata de los directivos de la empresa privada que realizan funciones públicas importantes aún que no como funcionarios del gobierno.

La posición privilegiada que tienen los empresarios requiere que los funcionarios les concedan prioridad sobre las demandas de los ciudadanos a través de los canales electorales, partidos y grupos de interés pues para convencer al empresario para que actúe en concordancia con las políticas del gobierno, este debe darle no todo lo que pide pero sí todo lo que necesita para realizar una función y operación suficientemente beneficiosa.

Lo anterior es en razón de que las funciones realizadas por los empresarios de mercado son esenciales para la sociedad ya que si no se realizan ocasionarán un amplio descontento y en el extremo el desorden.

Las viviendas deben construirse, los alimentos procesarse, las gentes y los bienes transportarse, las fábricas construirse y explotarse y los trabajos hacerse disponibles. Si estas y otras actividades similares fallan se ocasionará un desorden generalizado.

Una desorganización económica extrema no solamente acabaría con las autoridades públicas en el poder, sino que además rechazaría a todo el régimen o forma de gobierno. Consecuentemente los responsables de la política gubernamental muestran una preocupación constante sobre la actuación de la empresa privada.

A veces los empresarios amenazan con las consecuencias que podría tener el que las políticas gubernamentales no atendieran sus demandas. Generalmente, sin embargo no lo hacen. Los empresarios siempre piden más de lo que necesitan y más de lo que esperan obtener. La prueba de lo que verdaderamente necesitan está en sí, en caso de que no lo consigan, el crecimiento se reducirá, la producción decrecerá y el desempleo aumentará.

Ninguna otra gran categoría de ciudadanos juega un papel de liderazgo indispensable para el gobierno. Los miembros y líderes de los sindicatos no disfrutan de influencia comparable excepto para bloquear las políticas de control de salarios por medio de amenazas de huelgas generales.

A la pregunta de si son conflictivos el control electoral normal y el control empresarial debe señalarse que para las empresas la actividad electoral, simplemente complementa los controles que ya ejercen por su posición privilegiada ante el gobierno, se introducen en las actividades electorales para reforzar su posición de privilegio ajustando los controles electorales hacia las políticas que les interesan y en las que influyen a través de otros controles más privilegiados.

Las ventajas empresariales en la formulación de las políticas públicas se centran primero que nada en los fondos de que disponen, segundo en las fuentes de financiación para actividades políticas, el financiar la actividad de sus grupos de interés con los ingresos de las sociedades anónimas, la organización disponible pues toda sociedad anónima constituye un grupo de interés, inclusive el acceso en la política electoral al estar inmersos en discusiones frecuentes y rutinarias con el gobierno, al ser llamados para conseguir información y asesoramiento que les da puertas abiertas para ellos.

La empresa privada en el mercado es libre de proceder sin ningún veto por parte del gobierno de los competidores o de cualquier otra fuente. Como resultado los sistemas de mercado consiguen un alto nivel de cambio, innovación, junto con un daño frecuente a otras empresas al entorno, y a otros clientes. La distribución del poder del veto en la democracia refleja la preocupación histórica con la libertad personal más que el control popular sobre las políticas.

Temerosos de que el gobierno pudiera intervenir excesivamente, los diseñadores del sistema democrático permitieron que muchos participantes a nivel público y privado pudieran frenar las iniciativas de los cargos públicos.

Los principales participantes en el juego del poder y decisores de políticas públicas incluyen a funcionarios por elección y nombramiento, líderes de partidos, grupos de interés y a un reducido número de ciudadanos sumamente activos. La gran masa de los ciudadanos en activo raramente participa en el juego y cuando lo hace es tan solo en papeles de poca entidad.

Las desigualdades políticas no privan a los ciudadanos del control solamente implican que algunos ciudadanos ejercitan más control que otros. La norma de la igualdad política nos hace volver al axioma de que la democracia no requiere simplemente el control por parte de los ciudadanos sino una igualdad en la distribución de los derechos y las capacidades de control entre ellas.

Las desigualdades básicas se dan por la correlación entre participación e ingresos y *status*, entre información, análisis y educación, ello redundando en el mayor o menor grado de socialización que tenga la gente que participa en el juego. Todo ciudadano que no haya sido socializado, enseñado, o adoctrinado de esta manera no votará o no participará en la elaboración de las políticas.

Un fracaso más amplio de socialización hacia la participación política es la socialización positiva, es decir, hacia la renuncia a la no participación.

Por ejemplo muchos investigadores han encontrado evidencia de que las escuelas públicas desalientan la participación a causa de sus énfasis sobre la sumisión a la autoridad. Además,

las escuelas parecen hacerlo aún más a los niños de las clases trabajadoras que a los niños de clase alta.

Para que el ciudadano solitario pueda hacer algo en las políticas públicas requiere de las organizaciones políticas que le facilitan tiempo, dinero y poder, sin embargo, a pesar de su gran número los pobres sólo pueden sostener organizaciones políticas con poca capacidad financiera y los acaudalados pueden financiar una diversidad de mejores organizaciones. No solamente existe una desigualdad entre las personas muy acaudaladas y las pobres sino también una desigualdad entre las organizaciones de toda la sociedad.

3.7 PONDERACION DEL CIUDADANO EN LA FORMULACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Pretendemos determinar si está el voto al menos distribuido de manera equitativa en los sistemas democráticos. Desde el punto de vista de las políticas públicas el voto es de diversas formas un instrumento débil para las políticas públicas¹⁴.

Se alega que el voto típicamente permite a los ciudadanos decidir quién hará la política pero no les da una influencia relevante sobre la política misma. De hecho los electores generalmente votan por candidatos más que por políticas, y los candidatos en alguna medida ajustan sus compromisos a sus electores. Saben que la reelección puede depender de las políticas que han iniciado o han dejado de iniciar.

La elección de los miembros del Congreso y otros cargos públicos se da con la circunstancia de que el elector típico sabe poco de los nombres, preparación, experiencia y reputación de los candidatos, menos aún sobre qué políticas defiende cada uno de ellos e incluso sobre si podrán o harán algo por implantar las políticas que le son asociadas.

¹⁴ SCHUMPETER, Joseph, *Capital Social and Democracy*, 3ra. ed., Harper Row, Nueva York, 1949, Capítulo 22.

Una dificultad fundamental de la complejidad extraordinaria proviene de inferir las preferencias sociales, lo que la sociedad debería hacer de las preferencias individuales. Cuando todos o una gran mayoría de los electores prefieren A a B, y una elección muestra a A como ganador sobre B, la mayoría de la gente dice que los resultados electorales tiene sentido.

Pero si sólo un 51% de los votos prefieren A a B y nadie de manera intensa, y un 49% de los votos prefiere B a A de manera intensa, estaremos menos seguros de que tiene sentido de que A gane.

Una paradoja bien conocida ilustra el problema de determinar la preferencia social con mayor profundidad. Supongamos que hay tres alternativas de políticas o candidatos y tres grupos de opiniones entre los electores.

Una tercera parte de los votos prefieren la alternativa A a la B, las B sobre la C y consistentemente la A sobre la C. Otra tercera parte prefiere B a C, C a A y por tanto B a A. La última tercera parte prefiere C a A, A a B y C a B. De aquí se deducirá que un mayoría prefiere A sobre B. Otra mayoría prefiere B sobre C y otra más prefiere C sobre A. Cada alternativa muestra una mayoría sobre cada una de las otras dos. La suma de las preferencias no nos proporciona una declaración clara de las preferencias sociales. Ningún sistema electoral puede resolver este tipo de problemas.

La competición entre partidos políticos proporciona al elector una modesta y limitada influencia en las políticas pero mayor de lo que podría esperarse. Los partidos políticos formulan paquetes de propuestas de políticas reforzadas mutuamente a las que los candidatos de los partidos se sienten atados en alguna medida.

Un sistema de elaboración de políticas públicas tiene por sí mismo un gran efecto en las aspiraciones, opiniones, actitudes a las que las políticas responden. En nuestras sociedades occidentales existe un alto grado de acuerdo sobre un alto número de temas básicos relativos a la estructura de la sociedad y las reglas del juego de poder.

Como resultado de este grado de homogeneidad de opinión sobre temas primarios, algunas alternativas de políticas nunca aparecen en las agendas de elaboración de políticas públicas.

Podría pensarse que la democracia sobrevive sólo porque el acuerdo sobre ciertos temas fundamentales mantiene alejados de la agenda política los temas que dividen a las fuerzas sociales.

En este orden de ideas si la gente esta de acuerdo sobre las políticas publicas es por el alto grado de adoctrinamiento que tienen.

En las políticas públicas podemos distinguir a los analistas de políticas de los políticos. A los primeros les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto.

Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos, derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos.

A los políticos les interesa la distribución de los productos y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen acento en la negociación, transacción, compromiso, y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados, los políticos basan sus recomendaciones en la fuerza de las posiciones de sus electores.

Un político tradicional puede ser bastante analítico cuando se trata de asuntos que no le afectan a él o a sus electores y un analista puede ser bastante político cuando estudia políticas que interfieren con sus intereses o con los de su comunidad analítica.

CAPITULO CUARTO

EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO

4.1 LA LIBERTAD PERSONAL EN LOS ASUNTOS ECONÓMICOS Y POLÍTICOS COMO IDEA TELEOLÓGICA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO.

Los economistas Frank Knight, Henry C. Simons, Federico Hayek y Milton Friedman, forman parte de lo que se conoce como Escuela de Chicago que a su vez es la precursora de la Escuela del Análisis Económico del derecho, que después estudiamos cuyo fundador Richard Posner a su vez será inspirador de ideas mas elaboradas en Brennan y Buchanan, Douglas North y Christopher Lasch entre otros. (Friedman, Hayek, Posner, Brennan y North , todos ellos premios Nobel de Economía)

Sus estudios sobre lo que puede hacer la fijación de precios en el mercado o bien, los castigos que sufre la sociedad si rechaza el libre mercado, necesariamente van a incidir en lo jurídico tanto a nivel teórico como práctico al momento en que sus ideas económicas son llevadas a la realidad su regulación jurídica se vuelve indispensable.

Para ellos es fundamental el rol que juega la libertad personal en los asuntos económicos y políticos, en sus obras podemos encontrar el planteamiento de problemas económico jurídicos que a la luz de su pensamiento nos plantean (a quienes nos hemos formado dentro de una vocación keynesiana y de derecho social), distintas interrogantes y sobre todo confusiones cuando encontramos la convivencia o la reforma de dos modelos económicos y jurídicos distintos en objetivos.

En general en sus obras se señala entre otros problemas ocasionados por la intervención estatal, la situación de que los sindicatos son un elemento nocivo que eleva los salarios y los precios de los productos y que por tanto la regulación de los precios por parte del Estado finalmente provoca que estos suban, también en general señalan que cualquier control sobre las viviendas de alquiler provoca que el propietario prefiera no rentar con lo cual se produce

escasez y no dejan también de señalar como el mantener los precios del petróleo controlados provoca congestionamiento en las gasolineras.

Los trabajos de Milton Friedman publicados en la revista *News Week* o en su libro *Capitalismo y Libertad* previene en contra de los programas estatales de interés social argumentando que se trata de interferencias en la libertad personal y que no se alcanzan sus objetivos, sin embargo, concordamos con la opinión de Samuelson relativa a que antes de leer a Friedman cabría preguntarse "si se puede estar en contra de la seguridad social, de la ayuda en caso de inundaciones de la legislación sobre la calidad de los alimentos y medicamentos, de la profesionalización obligatoria de los médicos y de los conductores de vehículos, de los salarios mínimos, de las políticas fiscales y monetarias anticíclicas, de las normas de seguridad de los automóviles, de la educación pública obligatoria y gratuita, de la prohibición de la venta abierta de drogas, como la heroína o la cocaína, de las leyes sobre préstamos fraudulentos y de la planificación estatal...."¹⁵

4.2. EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO COMO VERTIENTE DEL REALISMO JURÍDICO NORTEAMERICANO

Bajo la denominación de realistas han pasado a la tradición de la filosofía del derecho un conjunto amplio de juristas que han escrito y enseñado en las escuelas de derecho estadounidenses durante los dos primeros tercios del siglo XX.

Los realistas se han concentrado en la apertura de los estudios jurídicos a las aportaciones de la sociología y la economía y sobretodo a la negativa de convertir la filosofía del derecho en ciencia o teoría autónoma, tal como habían propugnado de distinto modo, en el siglo XIX la filosofía jurídica analítica inglesa y las distintas escuelas del pensamiento alemán. Es decir, concibieron el realismo jurídico como un método o como una forma de dismitificar el formalismo jurídico o inclusive como la necesidad de efectuar estudios empíricos, sobre el derecho.

¹⁵ SAMUELSON, *Op. cit.* p. 929.

Los realistas fueron los que empezaron a pensar seriamente las múltiples facetas de este problema: Marx Radin, sobre el concepto de soberanía, Félix Cohen sobre el concepto de constitución, Karl Llewellyn sobre el concepto de argumentación judicial. Desde esta perspectiva, a ellos corresponde el mérito de haber devuelto a la reflexión jurídica norteamericana el grado de complejidad que requerían sus problemas.

4.3. NUEVA FORMULACION DE LOS PRINCIPIOS LIBERALES DE LA JUSTICIA Y DE LA ECONOMÍA POLÍTICA EN EL PENSAMIENTO DE FRIEDERICH A. HAYEK.

El pensamiento jurídico neoliberal propiamente dicho se inicia con Hayek quien en sus tres tomos de Derecho, legislación y libertad intenta identificar supuestos dogmas políticos contrarios a los ideales originales del constitucionalismo liberal primigenio contemplado en las ideas de Montesquieu, los padres de la constitución norteamericana y por supuesto quienes concibieron la primera constitución del mundo: la inglesa .

En sus tres volúmenes pretende una defensa de la sociedad libre argumentando que esto sólo es posible mediante la comprensión de tres principios fundamentales. El primero se aboca a distinguir orden autogenerante o espontáneo de organización y resaltar que tal distinción hace referencia a las dos diferentes especies de normas o leyes que uno y otro modelo rigen.

En el segundo Hayek establece que la justicia que hoy suele ser denominada "social" o "distributiva" sólo adquiere sentido dentro de la organización, es decir, es incompatible con el orden espontáneo que Adam Smith denominó gran sociedad y Karl Popper ha calificado de sociedad abierta.

El último especifica que el modelo institucional democrático liberal que predomina hoy en día, mismo que acepta la integración de un mismo cuerpo representativo de las funciones de índole normativa y de gobierno ha de producir necesariamente una gradual transformación del orden espontáneo libre en un sistema totalitario sometido a las veleidades de alguna coalición de

intereses, considera que la democracia ilimitada o forma de gobierno representativa que prevalece actualmente sea la única forma de democracia posible ya que la actual se ha apartado del ideal de libertad individual del que se la consideraba la más segura salvaguarda.

Considera que las normas de recta conducta que el hombre de leyes estudia están al servicio de un orden acerca de cuya esencia el jurista poco sabe mientras que el economista que especialmente se dedica al análisis del citado orden ignora a su vez el íntimo carácter de las normas de comportamiento sobre las que él mismo descansa, así emite opiniones de corte político y científico acerca del origen de las instituciones sociales a las que denomina racionalismo constructivista, concepción que presupone que todas las instituciones sociales son o deben ser producto de concreto designio, plan y lo distingue del racionalismo evolutivo que es espontáneo.

A) Derecho inspirado en la ciencia económica

En general quienes se han ocupado del derecho cumplen mejor su tarea en la medida en que limiten su actuación en respetar los principios generales que tienen el deber de aplicar. Para abordar el problema básico relativo a las relaciones existentes entre ciertos principios y un orden social viable pueden únicamente recurrir a la teoría del derecho, es decir, la formalización y elaboración de ciertos principios generales. En relación con la elaboración del modelo jurídico, para poder elegir con acierto entre las diversas posibles alternativas, es importante conocer la naturaleza del orden social mismo que Hayek estima confuso y erróneo a partir del modelo keynesiano.

Por lo que a los economistas se refiere, pasada la época de David Hume y Adam Smith autores que también fueron expertos en materia de filosofía del derecho, la profesión no ha dado mucho testimonio de haber logrado captar el verdadero enlace y contenido de la ciencia jurídica, a la que en general, han atribuido existencia independiente de la economía. En escasas ocasiones los economistas dieron explicaciones en torno al orden espontáneo, formulación que los teóricos del derecho pudieron aprovechar y que es muy probable que hayan contribuido tanto como los hombres de leyes a la actual transformación del orden social.

No existe ejemplo mejor ni evidencia más poderosa de como las concepciones filosóficas acerca de la naturaleza social influyen en el desarrollo del derecho que el conjunto de teorías defendidas por Karl Schmidt autor que mucho antes de que Hitler alcanzara el poder lanzara ya su capacidad intelectual, contra el liberalismo de cualquier especie y que se convirtió más tarde

en uno de los principales consejeros del régimen hitleriano, en el que gozó de notoria influencia, en relación con la estructuración del Derecho Público Alemán por lo que Hayek concluye que estas ideas de Schmidt niegan el reconocimiento de la existencia de fuerzas sociales, autoordenadoras y rechaza el papel de que a la ley corresponde como elemento ordenador de nuestro entorno social.

B) La transformación del concepto de ley

La ley, entendida como norma de conducta de carácter obligatorio es coetánea de la sociedad pues solo el generalizado respeto de normas comunes permite la existencia pacífica del individuo en comunidad. El término ley también se usa para referir a las normas invariables que rigen a la naturaleza física como aquellas que gobiernan las conductas de las gentes.

Hayek estima que la concepción jurídica positivista, que atribuye el origen de la ley a la voluntad del legislador deriva de la falacia intensionalista que vicia todo tipo de planteamiento constructivista.

Por eso en las pasadas civilizaciones se encuentra un derecho que como el de los medos y los persas no varía y porque en aquellos estadios históricos legislar consistía en poner en forma escrita y dar a conocer una ley considera inmodificable.

Aunque la idea de que el derecho debe ser siempre fruto de algún deliberado acto de humana volición fue plenamente desarrollada por vez primera en la antigua Grecia, dices de la Atenas clásica que aún en la cúspide de su civilización democrática en ningún momento estuvo la asamblea autorizada a modificar la ley por decreto.

El derecho romano fue todavía en menor medida fruto de deliberada decisión legislativa. Como el resto del derecho primitivo surgió en épocas en que las leyes y las instituciones sociales eran consideradas elementos de carácter perenne cuyo origen nadie cuestionaba. En realidad, el derecho romano clásico sobre el que Justiniano basara su definitiva compilación fue casi en su totalidad fruto del descubrimiento de la ley por parte del jurista y sólo en escasa medida consecuencia de un esfuerzo legislativo. Por un proceso similar a aquel que en Inglaterra más tarde propiciaría el desarrollo del common law.

Acerca de porque la ley espontanea debe ser corregida por la legislación cabe mencionar que la razón radica en que en materia de decisión judicial no sólo es difícil sino hasta pernicioso dar marcha atrás cuando se advierten los indeseables efectos o la total incompatibilidad de determinar medidas entre si. El juez fallaría a su obligación si defraudara expectativas razonablemente fundadas en decisiones anteriores. Aunque, al dirimir casos auténticamente dudosos el juez puede perfeccionar la ley, no puede alterar normas firmemente arraigadas, a no ser de modo muy paulatino.

La causa mas frecuente de que tal realidad acontezca, radica en que el desarrollo de la ley puede haber correspondido fundamentalmente a determinada clase social cuyas opiniones y criterios tradicionales les hayan inducido a considerar justo algo que no resulta imposible encuadrar en las exigencias más generales de la justicia. Es indudable que, en ámbitos como el de las relaciones entre el amo y el criado el propietario y el arrendatario, el acreedor y el deudor, y en épocas más recientes entre las empresas y los consumidores, las normas han dependido en gran medida de las opiniones e intereses correspondientes a algunas de las partes, esto no significa que la justicia sea concepto de imposible justificación racional y que al proceder a un análisis racional de la misma, todo depende de los intereses personales y de los correspondientes conflictos de intereses.

La idea según la cual el derecho propicia la estructuración de un orden espontáneo y que de hecho es elemento esencial a la existencia de éste, aunque vagamente compartida por gran parte del pensamiento jurídico es de difícil formulación en la medida en que no se haga uso de los avances de las ciencias sociales y en particular de la ciencia económica

El derecho nacido del proceso judicial ha de gozar necesariamente de las siguientes propiedades:

- Ha de estar integrado por normas reguladoras de las conductas de unas personas con relación a otras; serán las mismas aplicables a un número desconocido de casos futuros y finalmente consistirán en prohibiciones delimitadoras de las esferas protegidas que a cada persona o grupo de personas deban corresponder.
- Toda norma de la aludida especie deberá tener vocación de perpetuidad aún cuando se halle sujeta a la revisión de la luz de una mejor comprensión de su interacción con otras y únicamente será válida en la medida en que se base en un sistema integrado por normas que mutuamente entre sí se condicionan. Estas normas sólo mediante su aplicación global conseguirán asegurar la formación de un orden abstracto.
- Acerca de su aplicación a cada caso concreto, no puede decirse que mediante él se pretenda lograr un objetivo distinto del que representa la propia existencia del sistema normativo. La manera según la cual tal sistema normativo se va desarrollando a través de la sistemática aplicación de pruebas de carácter negativo, acerca de su justicia y progresiva eliminación o modificación de aquellas normas que no sean capaces de superar tales pruebas, así estas últimas han de ser promulgadas deliberadamente por el poder legislativo para garantizar el debido funcionamiento de la organización que se ocupe de las cuestiones de gobierno y que constituyen la principal ocupación de los actuales órganos legislativos, en modo alguno pueden ser restringidas por las consideraciones que orientan y limitan las facultades legislativas del juez.
- En última instancia la diferencia entre las normas de comportamiento derivadas del proceso judicial y las de organización dictadas por la autoridad, radica en que las primeras derivan de las realidades correspondientes a un orden espontáneo no creado por el hombre, mientras que las segundas se encuentran al servicio de la construcción deliberada de una organización orientada al logro de fines específicos.

Aquellas han de ser descubiertas en el sentido de que deben limitarse a expresar prácticas ya vigentes o en el que han de tratarse de disposiciones complementarias exigidas por las normas ya establecidas, en la medida en que se pretenda que el orden en ellas basado, funcione con cultura y eficacia.

C) LA TRANSFORMACION DEL DERECHO PRIVADO EN PUBLICO A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN SOCIAL.

El adjetivo social significa la eliminación de las discriminaciones introducidas antaño a través de la legislación. El término legislación social, hace referencia a la prestación por parte del gobierno de servicios de especial importancia para ciertas minorías, en las que el infortunio se haya cebado de manera especial como los inválidos, etc.

No vamos a ocuparnos aquí de la evolución histórica experimentada por la aludida legislación (evolución que comenzó en Alemania en el siglo pasado) bajo el título de "*social politik*" para alcanzar posteriormente al resto del continente a Inglaterra, y afectar incluso, a los Estados Unidos.

La libertad es el valor fundamental en el pensamiento jurídico social de Hayek, el concepto libertad inclusive se haya presente casi en todas sus obras "The Road to Serfdom", "The Constitution of Liberty, así como los tres tomos de "Law, Legislation and Liberty"¹⁷

La diferencia del valor libertad de John Stuart Mill y Hayek, es que del primero su vindicación se da a mediados del siglo XIX, llamado por los ingleses el siglo del liberalismo, en tanto que en Hayek la reivindicación de la libertad se presenta en un momento en el que por una parte ha sido bloqueado (socialismo), o en el mejor de los casos mediatizado por el Keynesianismo.

Hayek plantea la existencia de un orden espontáneo y otro formal al que denomina organización, y en donde el Derecho o las leyes de los hombres están presentes y si bien en

¹⁷ HAYEK, FRIEDRICH A., *Caminos de Servidumbre*, Alianza, Madrid, 1946, *The Constitution of Liberty*, Routledge, segunda ed., Londres 1990, *Law, Legislation and Liberty*, Nueva Formulación de los Principios Liberales de la Justicia y de la Economía Política, Leyes y Orden, Vol. I, Universidad de Chicago, E.U.A., 1973, *Law, Legislation and Liberty*, El Milagro de la Justicia Social, Vol. II, Londres, 1978, *Law, Legislation and Liberty*, El orden Político de la Gente Libre, Vol. III, Universidad de Chicago, 1989.

ambos opera la libertad, para el hombre opera mejor dentro del orden formal. Distingue libertad de libertades y concluye que la libertad se da a partir del Derecho, la define como la condición de los hombres por medio de la cual la coacción sobre otros, se reduce al mínimo posible dentro de la sociedad. Estas ideas se circunscriben en la connotación de Pericles que al referirse a Cicerón menciona: "*omnes legum sorvi sumus ut liberi esse possimus*" que mas tarde aparece también en el pensamiento de Locke cuando señala que no puede haber libertad sin ley y más aún cuando Montesquieu decía que un gobierno representativo basado en el Derecho es la esencia de la libertad y cuando Voltaire creía en la libertad sólo bajo el Derecho, ideas similares a las de David Hume. Finalmente encuentra en la Constitución americana el claro ejemplo de una constitución para la libertad, en donde el Derecho constitucional la protege bajo el esquema Kantiano de que el hombre es libre si obedece no a las personas pero si y solamente a las leyes.

Hayek escribe que las leyes en general fueron hechas para proteger la esfera privada y aquí es donde su pensamiento provoca ambigüedades y confusiones porque por una parte establece que el orden formal o sea el de las leyes permite Un máximo de libertad posible en una sociedad y por la otra que el orden informal o liberal espontaneo al que denomina cosmos y que concuerda con la idea de Adam Smith de la gran sociedad como la base de la sociedad. Sin embargo, para el Derecho es la base de la libertad, situación que queda aclarada en el capitulo titulado *nomos* pues lo considera condición *sine qua non* de la libertad.

En su libro Camino a la Servidumbre escribe que la diferencia más significativa entre un país libre y otro oprimido es el grado de observancia del Derecho, es decir, entre más personas miembros de la sociedad conocen el Derecho Éste es más eficiente pues se cumple en mayor medida y por tanto el principio contenido en la cláusula 39 de la Carta Magna se cumple "ningún hombre libre deberá ser molestado, encarcelado, suspendido de derechos y de ninguna manera afectado en su persona o en sus bienes, excepto por una orden judicial".

Otro punto relevante en Hayek es el tratamiento que debe darse a la relación existente entre igualdad y justicia ya que como se ha dicho considera fundamental al Derecho para que se de la libertad y esta a su vez es un prerequisite para que operen los derechos individuales y las libertades tangibles.

El orden espontáneo es el no planeado por la legislación, gradualmente se hace presente al aplicarse el derecho ya que a menudo el orden formal, o sea, el de las leyes no se cumple por desconocimiento o por distintos intereses que lo vuelven incierto y por tanto ineficaz, mientras que el espontáneo está en todas partes y también espontáneamente todos lo cumplen porque todos lo conocen o lo intuyen.

Las principales diferencias entre el orden espontáneo y el planificado u organizado, radica en que el primero procura una justicia eficiente y el segundo una justicia social o distributiva.

El "nomos" de los griegos es el "ius" de los romanos o el "droit" de los franceses, "diritto" de los italianos, "recht" de los alemanes al que Hayek distingue como the "law" que no es lo mismo que "rule", "loi", "legge" o "gesetz". En este orden de ideas, sólo la observancia común de las reglas permite una existencia pacífica de los individuos en sociedad y un individuo sólo puede ser aceptado como miembro si esta conforme a las reglas del grupo, así explica Hayek el ideal del Derecho, proveyendo a la sociedad de un máximo de libertad que sólo es posible si se presentan los requisitos de que el Derecho sea general y abstracto, cumplido por todos y que se distinga con comandos especiales a las personas que se encuadran en sus enunciados específicos .

Sin la certeza, el Derecho es ineficiente y también ve en la democracia un elemento importante. Importante para proteger la libertad actualizando el principio liberal francés de vox *populi vox dei* .

Respecto del pensamiento de Hans Kelsen cabe mencionar que Hayek se opone a las ideas contenidas en la Teoría Pura del Derecho, publicada en los veinte, en donde se contempla que la libertad individual poco a poco debe dar paso a la libertad social pero Hayek considera que esta emancipación de la democracia respecto del liberalismo puede alcanzar concepciones extremas de despotismo al crear estados de derecho u organizaciones extremadamente formales, como es el caso del socialismo o del fascismo.

Tres son las razones que expresa Hayek en favor de la democracia: la primera, que es la mejor forma para tomar decisiones pues evita las guerras o luchas intestinas y permite el consenso a

través del recuento de los miembros, segundo porque es una importante salvaguarda de la libertad individual y tercero por la existencia de instituciones democráticas que permiten un mayor nivel de entendimiento de la cosa pública.

Con lo anterior queda claro que Hayek no se inclina por la anarquía, sino que busca y quiere la libertad bajo el Derecho, de modo que el orden es requisito de la libertad, esto es, un auténtico liberal acepta la autoridad del Estado pero no deja de reconocer que un orden espontáneo la propicia más que uno impuesto.

Hayek lamenta que en los últimos tiempos se haya reducido el Derecho privado y que este haya sido reemplazado por el Derecho Público, con esto no pretende que el Derecho público sea desobedecido sino que estima que el Derecho basado en principios es mejor que aquel basado en expedientes de ahí que distinga entre "nomos" como el Derecho de la Libertad y "thesis" el Derecho de la legislación.

En conclusión el pensamiento jurídico de Hayek nos recuerda doscientos años después la Riqueza de las Naciones de Adam Smith, y el Imperio de las Leyes de Montesquieu, pues los tres, consideraron que el fin del Derecho es la libertad. Para Smith justicia implica libertad del hombre, respecto de la opresión pública aunque es cuidadoso de no caer en la anarquía y está convencido de que la riqueza de las naciones puede acrecentarse en la medida en que se presenta la libertad individual en vez de un régimen de leyes que la coarten, es decir, justicia implica la protección de los ciudadanos y de los hombres del gobierno investidos del poder de las leyes, de ahí la influencia de Smith y de Montesquieu en la independencia de los Estados Unidos que en cierta forma fue la continuación de la revolución de los Whig y que precisamente reacciona al extremo democrático inglés que se había caracterizado por los excesos de la monarquía por lo que nace el constitucionalismo como un ideal de gobierno libre, popular y bajo las ordenes de la mayoría, esta es la principal aportación de los americanos al liberalismo.

4.4. LA SUPERIORIDAD MORAL Y MATERIAL DE UNA SOCIEDAD LIBRE SOBRE UN SISTEMA REGULADO Y PLANIFICADO SEGUN MILTON FRIEDMAN.

Friedman junto con Hayek es uno de los exponentes mas representativos de la escuela de Chicago o monetarista que reacciona contra las ideas Keynesianas contra la teoría cuantitativa del dinero de Irving Fisher, que por la gran depresión de los años treinta, destruyó su credibilidad.

Friedman contrario a Keynes hace una serie de propuestas centrales en materia económica que deberán ser reguladas jurídicamente por criterios eficientistas y no distributivos y bajo el señalamiento de ponderar en mayor medida el valor libertad que el valor igualdad.

Para Friedman no hay ningún problema técnico para terminar con la inflación, los verdaderos obstáculos son políticos, no técnicos. Terminar con la inflación privaría al gobierno de una renta que actualmente obtiene sin legislación, reemplazar esa renta exige al gobierno reducir gastos, aumentar impuestos explícitos o tomar crédito adicional del público, todas cosas políticamente no atractivas.

Por eso considera que debería imponerse por ley, el uso de cláusulas de indexación en los contratos oficiales, impuestos, créditos, contratos de personal, y compras. Debería estar permitido su uso en contratos privados y ser válido legalmente, pero mantenerse como una opción voluntaria. Hay una relación entre ambos porque al adoptar el gobierno las cláusulas indexatorias, particularmente para los impuestos, eliminaría serios impedimentos para su adopción en el sector privado.

Considera que el principal obstáculo político para terminar con la inflación es el compromiso de la mayoría de los países con las políticas keynesianas del pleno empleo y el segundo que el público en general no acepta que los efectos colaterales aunque lo sean son inevitables cuando se termina con la inflación y tercero la falta de disposición o de capacidad de los dirigentes políticos para persuadir al público de que acepte esos efectos.

Friedman crea un principio político económico y jurídico fundamental: El pueblo puede quejarse de la inflación pero vota en base al nivel de desempleo. Se dice que nadie ha perdido una elección debido a la inflación pero, Hoover en 1932, Nixon en 1960 en Estados Unidos a nivel presidencial y Del Mazo en México a nivel local perdieron por el desempleo.

La diferencia fundamental entre un mercado político y un mercado económico, en el económico uno recibe lo que paga y en el político, uno no recibe lo que vota, es decir, si en un mercado económico voy a gastar un dólar voy a recibir algo por el valor de un dólar y por tanto tengo incentivo por valor de un dólar para gastar bien el dólar. Si voy a votar en el mercado político en el mejor de los casos el mío es uno entre miles de votos y no voy a recibir aquello por lo que voté, voy a recibir aquello por lo que votó un 51% de la gente y por tanto, en general no tengo ningún incentivo para votar en forma inteligente.

Friedman¹⁴ establece todo un proceso para alcanzar la libertad económica enunciado en pasos, el primero el de colocar la economía sobre bases sanas vía el gradualismo o bien a través de un tratamiento de shock. En el primero sería aconsejable para aquellos países donde hay todo tipo de contratos que la gente ha contraído incluyendo contratos de otorgamiento y toma de préstamos con tasas de interés que implícitamente anticipan una importante inflación. Hay contratos de empleos, de construcción y sería muy perturbador para los arreglos acordados voluntariamente entre individuos, si de la noche a la mañana se fuera ir de un 6% a 0. El segundo sería aconsejable en un país que tiene pocos contratos a largo plazo, uno de los efectos de una tasa de inflación rápida es que la gente no hace contratos a largo plazo que dependan de lo que vaya a ser la tasa de inflación.

El segundo requisito es reorganizar la estructura impositiva por tratamiento de shock ya que si los inversionistas ponen el dinero en títulos oficiales cada año tienen menos valor aparte del monto que el gobierno saca de los impuestos, así el sistema impositivo desalienta el ahorro y la inversión y alienta el derroche. Tercero desmontar el Estado vía la desnacionalización por subasta o regalando también por la vía del shock, no tiene caso privatizar algo por partes o bien regalar lo que supuestamente es propiedad de todos los ciudadanos dándole a cada uno

¹⁴ FRIEDMAN, Milton, *La Economía Monetarista*, Gedisa Editorial, Barcelona, 1992, pp. 172 y 184.

su parte en acciones mercantiles para que se la pueda comercializar a través de un fondo cooperativo.

A) LA ETICA DE LA DISTRIBUCION.

La cuestión normativa que ha originado mayores controversias no ha sido el papel de la productividad marginal en la consecución de un eficiente asignación de los recursos; lo que más se ha discutido es si tiene capacidad para procurar la justicia distributiva.

Por eso Friedman afirma que la teoría de la productividad marginal se ha interpretado como una defensa de la justicia de la distribución existente de la renta. Dada una aproximación razonable a las condiciones de la libre competencia, se afirma, que la teoría de la productividad marginal muestra que cada hombre recibe lo que produce, en consecuencia se dice: la distribución existente de la renta es justa.¹⁹

Establece una objeción contra el razonamiento anterior, a partir de que el producto privado (de acuerdo con el cual es como se paga a una persona) puede diverger del producto social.

Es decir, no niega que si el producto se midiese apropiadamente cada persona recibiría su producto. El postulado que sirve de base a éste es una proposición ética que a toda persona se le debe lo que es producido por los recursos que posee, la función que realiza el hecho de pagar de acuerdo con la productividad marginal, puede realmente, consistir en asegurar una eficiente asignación de los recursos sin embargo, si ese criterio de pago puede ejercer esta función es sólo porque se cree generalmente y quizá equivocadamente que lleva consigo la justicia distributiva.

Friedman señala como ejemplo del arraigo de esta proposición ética en los valores de nuestra sociedad su implícita aceptación en los socialistas y critica a Marx²⁰ y a su teoría de la explotación del trabajo donde el obrero es explotado porque el trabajo produce todo el producto, pero sólo recibe parte de él y señala que aunque tuviere algún sentido esa afirmación

¹⁹ FRIEDMAN, Milton, *Teoría de los Precios*, 1ra. reimpresión, Alianza Universidad Textos, Madrid, 1996, pp. 241 a 246.

²⁰ FRIEDMAN, Milton, *Ob Cit.*, pp.245

de que el trabajo produce todo el producto, el resultado sería malo o es un signo de explotación si sólo es malo si al trabajo se le debe todo lo que produce.

B) Relación entre Derecho, certidumbre y beneficio

La maximización del beneficio en economía y en derecho es un supuesto básico del sistema de mercado o más concretamente de la economía monetaria de intercambio y libre empresa.

En su dependencia de la incertidumbre estriba la especial importancia que se atribuye al empresario, al empresario libre, por su capacidad para emprender acciones que encierran riesgo.

Así también en derecho el riesgo que se corre frente a los acontecimientos sujetos a una distribución de probabilidades conocida o cognoscible lo hacen más cierto o eficiente; e incierto o caracterizado por la incertidumbre cuando se presentan acontecimientos cuyas probabilidades numéricas no pueden ser especificadas, es a partir de estas ideas junto con las

de Hayek en las que se introduce la idea de maximizar la eficiencia del Derecho en función de su grado de certidumbre y por tanto sus beneficios.

No se trata de contar con un sistema jurídico plagado de principios de justicia social que por violentar las leyes del mercado vuelvan al derecho ineficiente y por tanto reduzcan sus beneficios, por ejemplo en el apartado ¿viviendas o techos? Friedman establece que el problema habitacional se resuelve mejor en una economía de precios bajo las leyes de la oferta y la demanda garantizadas por el orden jurídico que por políticas sociales impuestas por el orden jurídico ya que dice que en un mercado libre siempre hay alguna vivienda disponible en forma inmediata en alquiler a todos los niveles de alquileres, además que el aumento de los alquileres por la demanda obliga a alguna gente a economizar en espacio hasta que haya suficiente viviendas nuevas, esta subida de los alquileres es la única solución, también que los alquileres altos actúan como un fuerte estímulo a la construcción de nuevas viviendas y que no es necesario ningún aparato burocrático complejo, caro y expansivo, pues el racionamiento se hace en forma silenciosa e impersonal a través del sistema de precios.

4.5 LA ESCUELA DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO, DE CHICAGO: RICHARD A. POSNER PRECURSOR.

El Análisis Económico del Derecho se inicia hace aproximadamente 30 años cuando era sinónimo de leyes antimonopolio, del trabajo o de impuestos, cuestiones corporativas, y utilidad pública. Los expedientes derivados de estas materias proporcionaron a los economistas una rica veta de información que necesariamente conlleva implicaciones legales al tratar de explicar el comportamiento de las conductas humanas a partir de la economía de mercado.

Así surgió el actual Análisis Económico del Derecho que no es otra cosa que la aplicación de la economía al sistema legal (Posner lo aplica primero a temas de fideicomisos, seguros, contratos, reivindicaciones, contratos, de propiedad, para posteriormente encontrarle también ubicación en aspectos punitivos, civiles, penales y administrativos así como en el proceso de elaboración de las leyes, administración de justicia e inclusive constitucionales, familiares, jurisprudenciales, etc.)

Se esgrime que la mayoría de las instituciones y doctrinas del sistema legal, se pueden explicar como los esfuerzos encaminados a promover la eficiente colocación de recursos.

Se trata de crear una Teoría Económica del Derecho con gran poder explicativo y apoyo empírico. Esta teoría tiene aspectos normativos y positivos. La vertiente más agresiva del Análisis Económico del Derecho no solo explica reglas e instituciones jurídicas sino que pretende establecerse como guía para mejorar el sistema legal.

Una de las principales críticas que ha tenido el Análisis Económico del Derecho es lo que se ha dado en llamar "el ignorar la justicia" y a ello Posner primero señala que deben distinguirse los distintos significados de la palabra justicia. A veces dice se emplea en el sentido de "justicia distributiva", o sea un grado adecuado de igualdad económica, y en otras como sinónimo de eficiencia.²¹

²¹ POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*, 4ta. Ed., Editorial Advisory Board, Estados Unidos y Canada simultaneamente, 1992 pp.22 a 28.

Cossio Díaz señala: "El propósito del análisis económico del derecho consiste en explicar conductas humanas mediante postulados económicos. Aquellas conductas humanas susceptibles de ser calificadas como jurídicas. De ahí la importancia de diferenciar entre sociología y política jurídica por una parte y análisis económico del derecho por la otra, así como determinar la posibilidad de aplicar la metodología económica a órdenes jurídicos diversos a los del common law ya que por ejemplo el orden jurídico norteamericano es mucho más descentralizado que el mexicano, y al identificarse el derecho por la ciencia jurídica de ese país como un objeto de estudio compuesto por normas y por hechos es decir, no sólo por normas como sucede preponderantemente en los órdenes romanistas resulta posible comprender el porque de las distintas funciones creadoras y teóricas de una misma metodología en órdenes jurídicos diversos."²²

El utilitarismo ha sido bastante reconocido como la inspiración de la Escuela del Análisis Económico del Derecho de Chicago²³, señala que su teoría utilitarista no requiere la maximización de la utilidad colectiva o la satisfacción de deseos, sino la maximización de la riqueza, es decir, el utilitarismo visto por Posner, es distinto a aquel que en siglo XVIII, se planteaba y que posteriormente se concibió como una forma de llegar a la economía de bienestar, en la cual como ya se dijo, la utilidad colectiva que debe ser maximizada no es definida en términos de placer, como el utilitarismo clásico, sino en términos de satisfacción de deseos, expresados o de preferencias reveladas.

La Escuela del Análisis Económico del Derecho de Chicago pretende haber establecido una profunda relación entre derecho y orden económico.

Como teoría explicativa pretende que grandes áreas del common law pueden ser contempladas de forma clarividente como una imitación del mercado económico, y que muchas reglas jurídicas establecidas son consistentes con la concepción del derecho como un sistema de incentivos, usados para asegurar que los recursos económicos sean asignados de la forma más eficiente desde el punto de vista económico, siendo la eficiencia definida como la maximización de la satisfacción de los deseos agregados.

²² COSIO DÍAZ, José Ramón, *Derecho y Análisis Económico*, Tesis Doctoral, UNAM, México, 1996 p. 9

²³ POSNER, Richard, *Op cit*, p104.

Se dice que ello está implícito en la lógica económica del derecho. Más, en su aspecto crítico o normativo, la teoría pretende suministrar un estándar racional, imparcial y objetivo para la determinación de aquellas disputas jurídicas donde deba establecerse quien tiene que soportar una pérdida.

Así por ejemplo lo más importante para la adscripción de responsabilidad jurídica por negligencia que causa daño a otros debe ser suministrar, un incentivo que pueda ser justificado desde el punto de vista económico, precauciones que maximicen la utilidad de que no se cauce daño, es decir, establecer precauciones cuyo costo es menor que la pérdida causada por la ausencia, descontada a la probabilidad de la ocurrencia del daño.

Esta teoría es contraria a la teoría de Dworkin, según la cual el juez no debe tener en cuenta consideraciones de utilidad general sino también de la idea convencional de que la responsabilidad por negligencia es, al menos, algunas veces impuesta como una cuestión de justicia entre las partes, sobre la base de que la víctima de una negligencia tiene un derecho moral a la compensación de su pérdida por la parte negligente, tanto como la compensación monetaria sea capaz de hacerlo.

A la cuestión de por qué si el derecho sólo debe tomar en cuenta la provisión de incentivos, esto no debe ser hecho mediante multas pagaderas al Estado, en lugar de mediante indemnizaciones pagadas a las víctimas en un proceso civil, la teoría da una respuesta, tal vez más ingeniosa que convincente, según la cual las últimas (las indemnizaciones pagadas a la víctima), a su vez, son un incentivo para que las víctimas den a conocer públicamente los casos de negligencia y que el resultado es mucho más efectivo que el que produciría una agencia centralizada, del tipo de la del derecho penal, que controlara la conducta negligente e impusiera multas²⁴

Nadie que haya leído la refinada y elaborada obra del profesor Posner y la amplia literatura que esta ha generado, destinada a establecer los fundamentos utilitaristas del derecho, puede quedarse sin provecho.

²⁴ POSNER, Richard, *A Theory of Negligence*, *Journal of Legal Studies*, 1972 pp.29 y 48.

Elo no es porque tenga éxito en sus ostensibles propósitos, sino porque su ingenuidad tan minuciosa nos fuerza a pensar que es necesario más allá de una teoría de la utilidad para construir una teoría satisfactoria, explicativa y crítica de las decisiones jurídicas.

A) El concepto de valor, utilidad y eficiencia en el Análisis Económico del Derecho

Richard A. Posner nos señala que la palabra utilidad es utilizada en dos sentidos: El primero como significado del valor de un costo o beneficio incierto de uno cierto, utilidad en este sentido se equipara al concepto de riesgo. El segundo consiste en determinar las expresiones valor y utilidad cuando no existe un riesgo. La eficiencia para Posner no es otra cosa que la colocación adecuada de recursos que nos permite maximizar su valor dentro de ciertos límites éticos, sociales, etc., como se aprecia, este concepto de Posner es más controvertido que el tradicional de Pareto que señala a la eficiencia como la capacidad y voluntad de cumplimiento de las partes en una transacción determinada.

La eficiencia se define por Louis de Alessi como la maximización restringida de beneficios. Las condiciones de eficiencia se ven como las propiedades de una solución determinada (equilibrio), implicada por una construcción teórica dada. Por lo tanto desde este punto de vista las soluciones de un sistema son siempre eficientes si satisfacen las restricciones que lo caracterizan.²⁵

El análisis económico positivo de la ley o el uso del análisis económico para explicar lo que ha sido, según Posner tiene dos aspectos: a) el comportamiento regulado por el sistema legal, que ilustra como las partes en los juzgados responden a las restricciones que el proceso les impone a diferencia de las restricciones derivadas de la teoría económica y de las reglas y procedimientos propios del juicio.

Los estudios del comportamiento regulados por el sistema legal generalmente dan por sentado el sistema (la estructura de las penas, las reglas de procedimiento, etc.) y pregunta cómo los individuos involucrados en él responden a las restricciones que este impone a su conducta. De tal suerte que se considera que las personas pueden actuar maximizando de manera

²⁵ ROEMER, Andrés, *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994 p. 53.

racional sus satisfacciones al decidir casarse o divorciarse, cometer o no delitos, arrestar, litigar, o finiquitar un juicio o establecer una edad obligatoria para beber alcohol, es decir, relacionados con esto hay tres conceptos económicos fundamentales: la relación inversa entre precio y cantidad; la idea que el economista tiene del costo como costo de oportunidad, es decir, como el costo valuado en el sacrificio de la segunda mejor alternativa; y el tercero es la tendencia de los recursos para ser asignados hacia su valor de uso más elevado si se permite el intercambio.

Si se intercambian de manera voluntaria, los recursos se mueven hacia los usos en los cuales el valor para el consumidor medido por la disposición del mismo a pagar, es el más alto. Cuando los recursos se usan donde su valor se maximiza se emplean de manera eficiente para generar el mayor producto posible.

Cabe señalar que las normas jurídicas crean precios implícitos para tipos diferentes de conducta y respuestas a esos precios implícitos se pueden examinar cuando los economistas analizan la respuesta de los consumidores a los precios explícitos de cualquier bien o servicio.

De igual manera se debe tener presente que las normas, procedimientos e instituciones del derecho consuetudinario proveniente del poder judicial en contraste con gran parte de la fijación de disposiciones de derecho codificado proveniente del poder legislativo que promueven la eficiencia.

Desde el punto de vista de Posner la hipótesis de eficiencia no es la única aplicación de la economía válida al derecho sino un estilo de análisis para entender el sistema jurídico construido por jueces.

En este contexto de ideas el trabajo del derecho y la economía se ha dedicado a la tarea exclusiva de demostrar porque los jueces seleccionan comúnmente patrones de decisión, en los casos del derecho consuetudinario de modo tal que asignan derechos e imponen obligaciones en forma eficiente para maximizar la satisfacción total de las preferencias. Cuando los jueces no seleccionan las normas que maximizan las preferencias, los defensores

del enfoque económico argumentan que los jueces debieran favorecer normas que de hecho las maximicen. Esta es la diferencia entre análisis positivo y análisis normativo.

B) Métodos asociados con el Análisis Económico del Derecho

- Aquel que entiende el objeto de estudio como un sistema de restricciones y recompensas que interactúan con los individuos del tal forma que se puedan determinar los efectos de las normas .
- Otro referido al componente sistemático de los fenómenos separándolo de los fenómenos aleatorios.
- También relacionado se encuentra aquel que determina que los actores privados son motivados por el deseo de maximizar su propio interés económico, de tal suerte que el análisis conductual permite analizar los efectos de las regulaciones ya que permite prever si los individuos cambian o no su comportamiento para evitar los costos de las leyes y obtener sus beneficios, en este sentido Roemer nos da un ejemplo: "las leyes que congelan las rentas reducen la oferta e incrementan la demanda de vivienda para alquiler y las leyes que gravan o castigan una actividad reducen su frecuencia"²⁶
- Igualmente el que dispone la necesidad de examinar tanto los efectos marginales como totales de modo que el análisis marginal es crucial para entender los efectos en la producción de la discriminación de precios y en consecuencia el efecto de las leyes antimonopólicas que prohíben esta discriminación, nuevamente Roemer nos presenta un ejemplo interesante: en el caso de la legislación positiva vigente que contempla la pena de muerte, supongamos que un delincuente esta consciente de que si comete un delito X y es aprehendido efectivamente será castigado con la muerte. En dicho escenario al delincuente que comete un delito X no se le podrá disuadir de cometer un crimen adicional en ese momento, puesto que el cometer cualquier otro delito tiene un costo cero para él: "si de todas maneras me van a

²⁶ ROEMER, Andrés, *Ob cit.*, p. 16.

matar" (pensaría el delincuente) "que pierdo al cometer otro crimen" es decir, si el delincuente cometió un delito que amerita la pena capital de nada sirve requerirle no cometa otro más que no merezca la pena de muerte ya que en su esquema cognoscitivo la pena máxima de cualquier forma le será aplicada.

- En este contexto también se circunscribe el método por medio del cual los bienes y servicios son multidimensionales, de tal suerte que la regulación de una dimensión afecta a las otras dimensiones del bien o servicio es decir las leyes a menudo afectan solo un aspecto de un conjunto complejo de interacciones como sería el caso cuando se reglamenta el precio de un producto sin especificar la calidad y condiciones en las que se venderá.
- Debemos mencionar también aquel donde es importante la respuesta transaccional privada de varios individuos cuando se evalúa una ley, es decir, no solo cuenta la respuesta del individuo sino las del grupo social. En este sentido Roemer considera importante las lecciones que se pueden dar en el ámbito de las políticas públicas, por ejemplo: "hay un sistema de regulación de los océanos cuyo propósito es crear incentivos para evitar la sobre explotación de los recursos pesqueros; para lograrlo se han establecido temporadas de veda en las que esta prohibido apoderarse de los recursos marítimos. Esta regulación naturalmente ha fallado porque no toma en cuenta que durante los meses del año en que los pescadores pueden extraer recursos del mar realizan un esfuerzo adicional, utilizando más barcos y redes con más capacidad a fin de pescar la misma cantidad que pescarían sino existiera la temporada de veda es decir, el resultado generado por una regulación frecuentemente va más allá de su intención.
- Una forma más sobre los métodos relacionados con el análisis económico es el que se presenta cuando se evalúan efectos regulatorios del mercado pues es importante en ese momento comparar el arreglo que se esta evaluando contra otras alternativas institucionales viables, es decir, como la perfección no se puede lograr tendríamos que buscar una opción alterna.

- Como parte de la metodología se deben considerar también los informes jurídicos y los expedientes de casos ya que contienen información útil y cuidadosamente acerca de las prácticas económicas particulares.
- El método histórico y comparado no pueden quedar excluidos ya que las diferencias de las estructuras jurídicas sólo aparecen cuando hay distintas condiciones de costos dentro de la sociedad.

c) De los elementos a la crítica del utilitarismo

El elemento más importante del análisis económico no es un concepto económico en particular sino la forma en que se lleva a cabo el análisis, es decir, la economía ha contribuido con el derecho haciendo que el método jurídico alcance niveles de más generalización, por eso se dice que los abogados que tradicionalmente pensamos en términos particulares en contra partida con el pensamiento de los economistas que tienden a pensar en términos abstractos; la mezcla da como resultado que el pensamiento jurídico haga énfasis en la generalización, y este es precisamente el principal elemento.

Por otra parte esta mezcla ha dado como resultado un mayor rigor en el análisis de la ley, es decir, a partir del rigorismo combinado con la generalización los abogados hemos mejorado la argumentación jurídica de manera más formal de modo que la ley es más clara permitiendo un razonamiento causal más allá de lo tradicional.

Cabe agregar que lo anterior es posible por las técnicas analíticas que involucran a la microeconomía, matemáticas, investigación de operaciones, análisis de sistemas y pruebas estadísticas que permiten al analista del derecho determinar cual ley y o regulación es la más meditoria para la sociedad.

Para Posner el uso del utilitarismo es objetable por tres razones:

1. Como medir la utilidad, es decir, la capacidad para satisfacer una necesidad subjetiva en términos objetivos y nos da el siguiente ejemplo: "algunos autores

presentan la economía del bienestar de Pareto como la solución para medir las satisfacciones. El argumento básico de Pareto es que una transacción voluntaria en el mercado, v. gr., A ofrece y B acepta cinco pesos por una bolsa de naranjas de B, o A propone matrimonio y B acepta la oferta de A, debe hacer que ambas partes mejoren y de esta manera aumentar el nivel de bienestar o de felicidad en la sociedad, por que si tanto como A como B no mejoran mediante la negociación por lo menos uno de ellos rechazaría la propuesta. Sin embargo, este enfoque no satisface la necesidad del utilitarismo de un patrón de medida confiable, aun cuando aceptemos que una transacción del mercado aumenta la felicidad de las partes, con respecto a lo que se tenía inmediatamente antes de realizarse el intercambio. La transacción o, de manera más plausible, una serie de tratos semejantes, puede afectar a terceros: aumentar la demanda de naranjas puede hacer que suba el precio de las naranjas para otros compradores y el precio más elevado puede sumir a otros consumidores en la miseria.

2. ¿Cómo ponderar las satisfacciones del criminal y de la persona no productiva?. Pueden distinguirse dos clases de problemas., por ejemplo dice Posner "Supongamos que A pasa su tiempo de ocio arrancando las alas a las moscas, mientras que B lo pasa alimentando palomas y que debido a que A tiene una mayor capacidad para el placer logra mayor felicidad en su tiempo de ocio que B. Dejando a un lado la infelicidad de la mosca que de poder medirse probablemente resultaría trivial, un utilitarista congruente tendría que juzgar que A es mejor persona que B, porque la actividad de A agrega más a la suma de la felicidad que lo que agrega B, es decir, es una monstruosidad moral que parto de distintas clases de placer.
3. Otra clase de crítica contra el utilitarismo tiene su origen en que los utilitaristas están dispuestos a sacrificar al individuo inocente por la necesidad social, por ejemplo, Alan Donogan dice " podría ser que matar sin dolor y sin ser descubierto a un abuelo malvado, anciano e infeliz causará un mayor bien y un menor mal que no hacerlo: el abuelo quedaría liberado de su existencia; los hijos disfrutarían de la herencia y ya no sufrirán por su maldad y quien lo matara podría anticipar la recompensa

prometida a quienes hacen el bien en secreto. Nadie duda seriamente de que un comportamiento como el presente es monstruoso²⁷.

4. Una crítica más contra el utilitarismo tiene que ver con los límites del mismo, por ejemplo ¿Cuenta la felicidad de los animales? o ¿Cuentan las generaciones futuras?, es decir, la añeja discusión de los utilitaristas acerca de que si la meta utilitaria debiera ser la maximización promedio o la felicidad total. Posner lo explica así: "Si se diera muerte a la mitad más pobre de la población de Bangladesh, aumentaría el nivel de vida de la mitad de la población restante y por lo que se sabe también su felicidad subjetiva, en virtud de la proporción menor de gente con respecto a la tierra y otros recursos naturales disponibles, sin embargo, la felicidad total bien podría ser menor. No existe una base clara en la teoría utilitarista para escoger entre la felicidad promedio y la felicidad total.

Posner no pretende reemplazar el orden jurídico por el orden económico, considera de inmenso valor y bien público al Derecho como controlador social a través de normas que otorgan predictibilidad de las conductas y a los hechos que conjuntamente con la economía de mercado y un sistema político democrático en el que de hecho se haya inmerso, presuponen el moderno liberalismo.²⁸

4.6 GEOFFREY BRENNAN, JAMES M. BUCHANAN: CONSIDERACIONES RESPECTO DE LA RAZON DE LAS REGLAS

Brennan y Buchanan reflexionan en el énfasis que tradicionalmente se hecho respecto de las reglas de la razón (p.e. Kant) y lo poco estudiado de la razón de las reglas mismas que encuentran su razón de existir a partir del otemo deseo de la gente de convivir en paz y armonía, sin la guerra Hobbesiana de todos contra todos.

²⁷ ROSMER, Andrés, Ob cit., p. 30 cita a Alan Donagan, *Is there a credible form of utilitarianism*, pp. 187, 188.

²⁸ POSNER, Richard A., *Overcoming Law*, 2da. Edición, Harvard University Press, Estados Unidos de América, 1995, p. 20.

Lo importante es preservar el orden social a través de la coordinación de todos los agentes que forman parte de una comunidad.

El objetivo es entender el funcionamiento de las instituciones políticas (estructura de las leyes) de modo que puedan ser lo mejor conocidas posible. A este propósito de investigación Brennan y Buchanan lo denominan "Economía Política Constitucional"

Es decir en la medida en que las leyes o reglas son conocidas por el mayor número de la población de un conglomerado social en esa misma medida se cumplen y por tanto se maximiza su eficiencia. Para ello la cooperación de las partes es fundamental y sus beneficios se resumen en constituirse como la contrapartida de las proyecciones de conflicto.

La razón de las reglas es porque sin ellas la vida sería pobre, solitaria, desordenada y corta tal como Thomas Hobbes dispuso en el Leviathan, y es que las reglas y las leyes definen espacios privados y vitales en los cuales cada quien puede realizar sus propias actividades y al contrario de lo previsto por Hobbes alcanzar estadios que concuerdan con los objetivos de armonía y paz antes señalados. Brennan y Buchanan se auxilian de la Teoría de los Juegos para ejemplificar lo anterior y demostrar las ventajas de la cooperación derivada del conocimiento general de las reglas por lo que adelante procedemos a la referencia del clásico ejemplo de ésta, el llamado "Dilema del Prisionero".

El análisis económico está lleno de situaciones en las que dos o más personas, empresas o países manobran para dominar un área dada. Los oligopólios a veces terminan en una guerra económica.

Estas situaciones, en las que dos o más personas eligen estrategias que afectan independientemente a cada participante, contienen la esencia de los problemas analizados por la teoría de los juegos.

Esta, que parece frívola por su terminología procedente del ajedrez, el bridge y la guerra, en realidad está llena de significado y fue desarrollada fundamentalmente por John Von Newman (1903-1957) genio matemático nacido en Hungría.

A) El dilema del prisionero.

Supongamos que a dos prisioneros (uno rojo y uno negro) se les ha detenido por un delito conjunto. El fiscal del distrito los entrevista por separado, diciendo: "Tengo suficientes pruebas sobre ambos para enviarlos a la cárcel durante un año. Pero si es usted el único que confiesa el delito que supone diez años de condena, haré un trato con usted y será condenado a tres meses de prisión, mientras que su compañero permanecerá diez años. Pero si confiesan ambos, los dos recibirán una condena de cinco".²⁹

¿Qué debe hacer el rojo? ¿Debe confesar y confiar en recibir una sentencia realmente breve? Eso es mejor que el año a que sería condenado si no confiesa. Pero veamos. Hay una razón aún mejor para confesar, pues supongamos que el rojo no confiesa y, que sin saberlo, confiesa el negro. ¡El rojo se arriesga a ser condenado a diez años! Mejor que eso, es confesar y recibir una condena máxima de cinco años.

El negro se encuentra ante el mismo dilema: si supiera lo que esta pensando el rojo o lo que cree que piensa el negro que piensa el rojo...

La consecuencia importante en este caso es el hecho de que cuando ambos prisioneros actúan de forma egoísta confesando, ambos terminan con una larga condena. Solo cuando actúan en forma colusoria o altruista acaban con una condena breve.

Samuelson³⁰ nos dice que en la vida real vemos muchas situaciones sociales y económicas que se parecen al dilema del prisionero. Sustituyamos "confesar" por "contaminar" por ejemplo, entonces ese caso se parecería a un mundo en el que la contaminación del aire no esta regulada. En ese mundo, si una empresa es la única altruista que limpia todas las partículas de

²⁹ BRENNAN, Geoffrey y BUCHANAN, James M., *The reason of rules*, 1ra. Edición, Cambridge University Press, 1985, pp.

3-5

³⁰ SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. *Op. Cit.* pp. 673-674

su sulfuro o vertido, pronto quebrará. Esta presión para desplazarse puede provocar males sociales y económicos en los numerosos casos en que se destruye el mecanismo de la "mano invisible" (Adam Smith), de la competencia perfecta eficiente. En esas circunstancias el papel del Estado consiste en conseguir que las empresas cooperen y se desplacen a una solución que represente no contaminar.

El dilema del prisionero y otros juegos parecidos muestran que el egoísmo puede conducir a un mundo de falta de cooperación, contaminación y armamento a un tipo de vida desagradable, brutal y breve.

Pero ¿cómo podemos explicar el elevado grado de benevolencia y cooperación que existe en las familias así como entre los amigos, las comunidades e incluso los países? ¿Qué ocurre cuando se juega una y otra vez al juego del dilema del prisionero? Los estudios demuestran que es sensato que las personas cooperen (y de hecho cooperan) en las situaciones en que se plantean repetidamente dilemas del prisionero.

¿Cómo podría surgir la cooperación? Supongámonos que un jugador adopta la estrategia del "ojo por ojo, diente por diente", diciendo en efecto "si tu eres agradable conmigo, yo lo seré contigo; si eres desagradable, yo lo seré también". En el dilema del prisionero esto significa que rojo siempre comenzará cooperando. Si el negro coopera no confesando, el rojo continuará adoptando la estrategia cooperadora de no confesar. Si el negro traiciona al rojo confesando, la siguiente vez que jueguen éste fastidiará al negro confesando.

Algunos estudios recientes muestran que las estrategias de cooperación como la de la ley del Talión, son las estrategias egoístas más rentables en numerosos juegos repetidos del dilema del prisionero, lo que sugiere una regla de oro que, con una actitud vigilante, puede ser muy útil en muchas situaciones: "Haz a los demás lo que te gustaría que ellos te hicieran a ti, pero solo en la medida en que los actúen de la misma forma".

Sin embargo la cooperación también puede ser perjudicial para la sociedad. La estrategia de la ley del talión puede conducir a una colusión de los mercados competitivos cuando las empresas juegan un juego que dice: "No invadas mi mercado y yo no invadiré el tuyo". La

cooperación entre las empresas puede perjudicar a los consumidores con una actitud que evidentemente inhibe los beneficios de mejor precio o calidad si se presentara una competencia perfecta o concurrencia libre.

Estos pocos ejemplos dan una pequeña idea de la amplia variedad de frutos que produce la teoría de los juegos. Esta área ha proporcionado una ayuda extraordinaria a los economistas y demás científicos sociales en el análisis de las situaciones en que un pequeño número de personas está bien informado e interactúan en los mercados, la política o los asuntos militares.

B) Reglas de tránsito.

Similar a la Teoría de los juegos, la teoría de las reglas de tránsito también sirve para ejemplificar las reglas que permiten la interacción en sociedad realizando una analogía con las primeras basándose en el hecho de que los conductores de automóviles cuando manejan lo realizan por diversos propósitos tales como negocios, placer, necesidad, etc. Y la combinación de estos implica distintas necesidades de velocidad, ruta, o tipo de vehículo. Las reglas de tránsito permiten a los usuarios independientemente unos de otros cumplir con sus metas sin entrar en conflicto con los demás usuarios del camino. En la medida en que son conocidas y cumplidas por todos estas reglas el sistema es eficiente y opera, no se conflictiva y perdura.

De igual modo se da la interacción sociopolítica misma que debe evaluarse en términos de la capacidad de las personas de realizar procesos separados y personales con fines privados en un contexto de seguridad que les da la certeza de que el sistema o el orden funciona.

Cuando se habla de que el orden funciona, debemos hacer un paréntesis y señalar que puede referirse al orden formal o informal, es decir el legal y el que no es legal pero que subyace al primero y finalmente otorga al igual que el primero válvulas que también otorgan cierto grado de certidumbre que permite que continúe funcionando el sistema.

Cuando el Orden Formal (legal) no se cumple porque no se conoce no hay cooperación y por tanto predomina el orden informal, es decir esas reglas no escritas pero que la gente sabe si operan y dan seguridad por ciertas o casi ciertas.

En la medida en que se cumple el formal se dice ser más eficiente que el informal y viceversa. En los países o sociedades más desarrolladas destaca el cumplimiento del formal contra el informal en los subdesarrollados. Y aún más, pudiera presentarse la situación que ni uno ni el otro funcionen y el resultado simplemente es la caída del sistema.

C) Las reglas del mercado.

Las reglas del mercado como lo percibió Adam Smith permiten la interacción de los sujetos económicos de manera espontánea y natural y en la mayoría de las veces no consciente de la existencia de ese orden natural.

Las alteraciones al mercado, según Brennan y Buchanan se presentan a partir del establecimiento de leyes formales que remueven la eficiencia del mercado ya que inhiben las acciones de los otros entes económicos ¿Cómo determinar qué leyes o instituciones de mercado se hayan inadecuadamente definidas y cómo aplicar otras que permitan la obtención de los beneficios del libre mercado?.

La respuesta al igual que los ejemplos de las ordenes de la teoría de juegos y de la de tránsito radica en cooperación y más aún en el consenso para su cumplimiento.

D) Reglas del orden político

Al igual que en las de tránsito y las del mercado, en política existe un orden formal y otro informal, por ejemplo: formalmente un gobernante asume funciones a partir de los principios democráticos contemplados en una constitución, sin embargo informalmente asume funciones como consecuencia de las reglas no escritas, que permiten el consenso de los distintos intereses que le rodean a él o a su partido cuyas perspectivas de compensación o satisfacción a priori se han determinado y se expresan en una voluntad de cambio que puede permitir o no la coincidencia con lo previsto en los dispositivos legales formales.

Al igual que en los anteriores ejemplos la cooperación, el consenso y la coordinación de los participantes hace posible la maximización de los beneficios y de la utilidad. Ese consenso y

cooperación a su vez es posible por el conocimiento generalizado de las reglas formales e informales de la política.

E) Importancia de las reglas.

Su importancia se centra en la predictibilidad de las conductas. Saber cómo se comportaran los demás en determinada situación es la función esencial de las leyes. Cuando las expectativas previstas en la ley sobre lo que los demás harán, o tienen que hacer se cumplen se dice que esa ley es eficaz porque es cierta, da certidumbre a los entes que conforman una sociedad de que pueden vivir en paz y en armonía. Cuando las expectativas no se actualizan, no se cumplen y no hay forma de hacerlas cumplir o inclusive varían se está en presencia de un régimen ineficiente por eso la importancia de las reglas es la de asegurar que lo esperado se cumplirá.

Las expectativas pueden ser aseguradas por el orden formal es decir por las reglas o leyes jurídicas situación ideal en el mundo occidental, en los países desarrollados y en un contexto de globalización económica en el que los sistemas jurídicos también son globales y supranacionales de tal suerte que todos en todas partes los conozcan y los hagan efectivos de modo que se cumplan sus expectativas. También pueden las expectativas cumplirse a partir de las reglas o leyes no jurídicas, reglas no escritas que de manera espontánea o de facto existen en sociedades especialmente subdesarrolladas.

Un sistema político corrupto formalmente (legalmente) no garantiza las expectativas de participación política ciudadana general de modo democrático, pero informalmente garantiza que si uno forma parte de ese sistema corrupto sus expectativas particulares políticas tendrán posibilidades de cumplirse. Un sistema jurídico corrupto no cumple con las expectativas de certidumbre porque no se puede predecir la decisión del juez ya que ésta no está sujeta a la ley sino a reglas no escritas, no jurídicas, ilegales, arbitrarias que finalmente si uno se somete a ellas y las acepta serán las que determinen la resolución judicial.

En síntesis la importancia de la predictibilidad que otorgan las reglas es esencial pues satisfacen las expectativas y otorgan certidumbre que la teoría económica del derecho (Análisis Económico del Derecho) traduce en utilidad.

F) Tasa social de descuento

Este concepto se refiere a la ponderación que se realiza respecto de la utilidad que puedan obtener las generaciones futuras de las decisiones de política económica en el presente, es decir, ¿esta suficientemente ponderada los intereses de las generaciones futuras de tal suerte que se vean beneficiadas por el capital invertido en la actualidad?.

La operación de la tasa social de descuento implica establecer tasas de tiempo que son distintas desde el punto de vista individual a las del interés macroeconómico. Es decir, la tasa social de descuento que se aplica en los procesos políticos es más alta que la que se aplica para los mercados competitivos o bien la que se refiere a los procesos privados e individuales.

Por ello Brennan y Buchanan nos ejemplifican lo anterior con los dilemas de la trampa de los impuestos altos, la trampa de la inflación y la trampa de la deuda pública, mismas que se presentan a partir de la disparidad entre la tasa social de descuento pública o propia de la elección pública³¹ y la tasa social de descuento privada propia de la elección privada que da al traste con el concepto tradicional de eficiencia de Wilfredo Pareto introducido en 1906y que constituye el núcleo de la economía del bienestar moderno de la teoría de la elección pública y de la floreciente disciplina de la Ciencia Política Teórica.

Se dice que un resultado económico supone eficiencia en la asignación (o eficiencia en el sentido de Pareto) cuando se encuentra en la frontera de posibilidades de utilidad, es decir, la

³¹ Elección Pública: (Public choice) Es la rama de la Economía y de la Ciencia Política que estudia la forma en que los gobiernos eligen sus programas económicos. Es especialmente la teoría sobre la forma en que los sistemas democráticos bajo las presiones de los que desean ser reelegidos escogen entre diferentes programas. La definición de elección pública formulada por Dennis Mueller "El estudio económico de la adopción de decisiones que pertenecen a situaciones de no mercado, o simplemente, la aplicación de la economía a la Ciencia Política" (Mueller, Dennis C. "Public choice Cambridge University Press, E.U.A. 1979 p. 1). La contribución de la teoría de la elección pública se desprende de la elaboración de modelos abstractos que tienen como premisas algunos presupuestos simplificados. Su objeto de estudio es el mismo que el de la Ciencia Política, la Teoría del Estado, el derecho electoral, el comportamiento de los votantes, la política de los partidos, la burocracia, etc. Pero la metodología de la elección pública es la misma que la de la economía. El postulado del comportamiento básico de la elección pública al igual que para la economía, es que el hombre es un ser egoísta, racional, y maximizador de la utilidad

eficiencia como el punto en el cual nadie podría mejorar su situación sin empeorar la de otra persona. Esta definición parecería indicar que la economía se encuentra en la frontera y de hecho, se encuentra en su frontera de posibilidades de utilidad, que muestra el límite exterior de utilidades o satisfacción que puede alcanzar una economía. Este concepto es muy parecido en su espíritu al de frontera de posibilidades de producción. La principal diferencia radica en que la frontera de posibilidad de utilidad coloca las utilidades en niveles de satisfacción.

La ausencia de una clara escala de medición para comparar las utilidades de diferentes personas no es obstáculo porque lo único que importa es que cuando aumente el índice de utilidad es mayor el nivel de satisfacción. Debido a la existencia de esta relación positiva entre la utilidad y los niveles deseados de consumo tenemos la garantía de que cada persona deseará el mayor nivel de utilidad.

4.7 CONCEPCION DE LAS INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO, EN LA IDEOLOGIA JURÍDICO ECONÓMICO NEOLIBERAL DE DOUGLAS C. NORTH

El premio nobel de economía 1993 centra su atención en el problema de la colaboración humana que permite a las economías captar las ventajas y ganancias que fueron la clave de La Riqueza de las Naciones de Adam Smith de modo que edifiquen y desarrollen una teoría del cambio institucional.

A) Instituciones

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana (leyes).

Las instituciones incluyen todo tipo de limitación de los humanos, pueden ser creadas como las constituciones políticas de los Estados o evolucionar como el derecho consuetudinario. Esto

significa que son normas estrictas, formales, así como códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan las reglas formales. El resultado de esa estrategia dependerá obviamente de la efectividad del monitoreo y de la severidad del castigo.

Al igual que las instituciones los organismos proporcionan una estructura a la interacción humana.

Los organismos incluyen cuerpos políticos (partidos políticos, el senado, el cabildo, una agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas) cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales, de capacitación). Son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Modelar los organismos es analizar las estructuras de gobernación, las capacidades y la forma de aprender para el éxito de la organización a lo largo del tiempo.

La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable pero no necesariamente eficiente. Aunque las normas formales pueden cambiar como resultado de las decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas. Estas limitaciones culturales no solamente conectan el pasado con el presente y el futuro sino que nos proporcionan una clave para explicar el sentido del cambio histórico.

Una divergencia perturba en términos de la teoría estándar neoclásica e internacional del comercio, que da por sentado que las economías que al mismo tiempo comerciaban bienes, servicios y factores productivos, convergerían gradualmente.

La diferencia entre instituciones y organismos determina la dirección del cambio institucional conforme evolucionan los organismos altera las instituciones.

Las limitaciones institucionales formales e informales dan como resultado organismos particulares de cambio que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco y que

por consiguiente dependen de él en cuanto a la redituabilidad de las actividades que emprenden.

El cambio incremental proviene de las percepciones de los empresarios en organismos políticos y económicos que les indican el marco institucional existente las percepciones dependen de la información que reciben los empresarios como de la forma que procesa esa información.

En la actualidad las oportunidades que tienen los empresarios políticos y economistas favorecen actividades que promueven la justicia redistribuida no productiva, crean monopolios en vez de condiciones de competencia y restringen oportunidades en lugar de acrecentarlas. Pocas veces inducen inversiones en educación que aumenten la productividad. Los organismos que se desarrollan en este marco institucional se volverán más eficientes para hacer a la sociedad más improductiva y a la estructura básica institucional mucho menos apropiada para la actividad productiva.

Los supuestos conductuales neoclásicos de una teoría de las instituciones son:

- Razonablemente al mundo económico se le ve en equilibrio
- Los actores económicos individuales enfrentan repetidamente las mismas situaciones de elección o una secuencia de elecciones muy similares
- Los actores tienen preferencias estables y por ello evalúan los resultados de elecciones individuales conforme a criterios estables
- Ante una exposición repetida, cualquier actor individual podrá identificar cualquier oportunidad disponible y apoderarse para mejorar resultados; en el caso de empresas de negocios lo hará también así so pena de ser eliminado por la competencia

- Por consiguiente ningún equilibrio podrá presentarse si los actores individuales no maximizan sus preferencias
- Debido a que el mundo esta menos equilibrado presenta u ofrece al menos aproximadamente, las mismas pautas empleadas por los supuestos que los actores están maximizando
- Los detalles del proceso adoptivo son complejos y probablemente específicos de actor y situación

El problema teórico de la cooperación consiste, como ya vimos en el punto anterior, es que la teoría neoclásica ha sido importante en el análisis de mercados de países desarrollados pero no opera muy bien en subdesarrollados pues no aporta elementos para conocer organizaciones tales como el señorío feudal, las ferias de champagne o el suq (bazar árabe), y más próximo a nosotros los tianguis pues no sólo no define muy bien el proceso de intercambio de estas organizaciones sino que tampoco explica la persistencia durante milenios de lo que sin duda son formas ineficientes de intercambio.

Cuando los individuos maximizan la riqueza hallarán con frecuencia que vale la pena cooperar con otros cuando poseen información completa sobre los actos de los demás. Se observa conducta cooperativa cuando los individuos interactúan respectivamente en grupos pequeños que tienen mucha información

La teoría del costo de negociación del intercambio parte de los costos de la información y son la clave de los costos de la negociación. La medición mas el costo de su cumplimiento obligatorio es lo que conjuntamente determinan los costos de la negociación. Se presentan problemas de cumplimiento obligatorio por razón de no ser los atributos de un bien o servicio o las características del desempleo de los agentes y también porque debemos dedicar recursos costosos para procurar medirlos y monitorearlos. El cumplimiento obligatorio puede provenir de una represalia de una segunda parte. También puede ser resultado de códigos de conducta obligatorios internamente o de sanciones sociales o de una tercera parte coercitiva, el Estado.

Otra forma de intercambio es el impersonal con el cumplimiento obligatorio de un tercer participante, sin embargo, ni la autoobligatoriedad ni el cumplimiento forzado por un tercero, ni el cumplimiento basado en la confianza puede ser totalmente exitoso.

Las limitaciones informales las describe Douglas C. North³² en función de señalar que el mundo occidental moderno está ordenado con de leyes formales y por derechos de propiedad. Sin embargo aún en las sociedades más desarrolladas, las normas formales constituyen una parte pequeña aunque importante del conjunto de limitaciones y abundancia de las limitaciones informales.

¿De dónde provienen las limitaciones informales? Proviene de la información transmitida socialmente y son parte de la herencia que llamamos cultura es gracias a estas instituciones informales que se preserva el orden en sociedades sin Estado. En ausencia del Estado y de normas formales una espesa red social lleva al desarrollo de estructuras informales bastante estables.

El modelo de sociedad primitiva de Richard Posner que genera una explicación de diversos rasgos institucionales de estas sociedades es similar al de North pero el de este último no tiene nada de la riqueza social maximizadora ni de las implicaciones de eficiencia que se encuentran explícitamente en el trabajo de Posner. En el modelo de este autor, los costos elevados de la información, la ausencia de un gobierno eficaz, el número limitado de bienes y de oficioso, la preservación limitada de los alimentos y las muy pocas ventajas de la innovación daría por resultado un conjunto de características comunes.

El ensayo de Posner da énfasis a la importancia de los vínculos de parentesco como el seguro, protección y cumplimiento obligatorio de la ley vistos como mecanismos centrales de sociedades primitivas.

Las limitaciones informales son también características de las economías modernas y consisten en extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, normas de conducta sancionadas socialmente y normas de conducta aceptadas internamente.

³² NORTH, Douglas C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, primera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1995 pp. 54.

Las limitaciones formales se pueden complementar y alentar con la efectividad de las limitaciones informales. Pueden reducir la información del monitoreo y de los costos del cumplimiento obligatorio y por tanto hacer que las limitaciones informales sean soluciones posibles a un intercambio más complejo.

Las reglas formales incluyen reglas políticas, económicas y judiciales, especialmente de contratos. Debido a la fuerza inicial de negociación de las partes de decisión, la función de las normas es facilitar el intercambio político o económico, la actual estructura de derechos y la naturaleza de su obligatoriedad que define las oportunidades existentes de maximización de los participantes que pueden hacerse realidad formando intercambios políticos o económicos.

El grado de la diversidad de los intereses económicos y políticos, dada la fuerza de negociación relativa, influirá en la estructura de las reglas la función de las reglas formales es promover ciertos tipos de intercambio, pero no todo el intercambio.

De esta suerte Madison, sostuvo que la estructura constitucional fue ideada en 1787 no sólo para facilitar ciertos tipos de intercambio sino también para elevar los costos de las clases de intercambio que promueven los intereses de facciones. Del mismo modo en el intercambio económico las leyes sobre patentes y las leyes secretas sobre comercio están ideadas para elevar los costos de los tipos de intercambio que se considera inhiben la innovación, es decir, los derechos de propiedad, y por tanto, los contratos individuales son especificados y hechos cumplir por medio de la toma de decisiones políticas, pero la estructura de los intereses económicos también influirá en la estructura política.

Las instituciones políticas constituyen o celebran acuerdos anticipados sobre cooperación. Reducen la incertidumbre creando una estructura estable de cambio, cuyo resultado es un sistema complejo de estructura de comités que consiste tanto en reglas formales como en métodos informales de organización.

La existencia de mercados económicos eficientes exige una competencia tan vigorosa que por medio del arbitraje y de la retroalimentación de la información nos aproximamos a las condiciones de costo cero de negociación. Las normas políticas formales como las normas

económicas formales tienen por finalidad facilitar el intercambio, si bien la democracia en la política no debe equipararse con los mercados competitivos en la economía.

La eficiencia del mercado político es clave. Si los costos de la transacciones políticas son bajos y los actores políticos son, entonces se producirán derechos eficientes de propiedad. Sucede empero, que los elevados costos de la transacción de mercados políticos y las percepciones subjetivas de los actores con frecuencia han dado como resultado derechos de propiedad que no inducen al crecimiento económico y por ello las organizaciones consiguientes no tendrán incentivos para crear normas económicas más productivas. De por medio esta no solamente la índole incremental del cambio institucional, sino también el problema de guiar instituciones que puedan proporcionar entrega o aceptación creíble de modo que se puedan lograr tratos más eficientes y formas de organización más complejas.

Esto significa que los contratos reflejaran diferentes modos de facilitar el intercambio, sea mediante firmas, franquicias u otras aunque las normas explícitas nos ofrecen una fuente básica de materiales empíricos por medio de los cuales podemos someter a prueba el desempeño de economías en diversas condiciones, el grado en que estas reglas tengan relaciones únicas de desempeño es limitado, considerando únicamente las reglas formales tendremos una noción inadecuada y a menudo equivocada de la relación entre limitaciones formales y desempeño.

Por lo que se refiere a la ejecución obligatoria hay que señalar que los contratos pueden ser auto-obligatorios cuando a las partes convenga cumplirlos, los costos medidos de operación son muy bajos ya que hay una interacción densa. Engañar, evadirse, oportunismo todos ellos son problemas de la organización industrial moderna y debido a sus malos resultados son limitados o no existen.

Mientras más largo y complejo sea el intercambio, más costosa serán las instituciones necesarias para lograr resultados de cooperación. Es esencial el cumplimiento obligado de una tercera parte, el cumplimiento obligatorio de este modo requiere de una parte neutral con la aptitud de poder medir sin costo los atributos de un contrato y también sin costo alguno hacer cumplir acuerdos de tal modo que la parte ofensora siempre tuviera que compensar a la parte

dañada, estas son condiciones muy fuertes que obviamente son raras o que quizá nunca se encuentren en el mundo real, el cumplimiento obligatorio es costoso. El cumplimiento obligatorio por una tercera parte significa el desarrollo del estado como una fuerza coercitiva capaz de monitorear derechos de propiedad y hacer cumplir contratos, pero el caso es que de momento nadie sabe cómo crear tal entidad.

Organizar un sistema de cumplimiento eficiente y de constricciones morales sobre la conducta es un proceso lento y largo que requiere tiempo para evolucionar.

B) Cambio institucional

Los diversos tipos de conocimiento o aptitudes que adquirirá la organización para avanzar hacia sus objetivos desempeñara a su vez un papel importante en la forma en que evoluciona.

Una estructura eficaz de normas no sólo es el premio del éxito, sino que también impide la sobrevivencia de las partes mal adaptadas de la organización lo que significa que normas eficaces disolverán esfuerzos frustrados y que promoverán acciones exitosas.

El agente del cambio es el empresario individual que responde a los incentivos encarnados en el marco institucional. El cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas normas y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional, la estabilidad permite el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio.

El proceso por medio del cual los empresarios adquieren habilidades y conocimientos va a hacer cambiar los precios relativos, porque hace cambiar los costos percibidos de medición y de cumplimiento obligatorio y porque altera además los costos y beneficios percibidos de nuevas operaciones y contratos los cambios en el poder de negociación llevan a esfuerzos para reestructurar contratos, tanto políticos como económicos.

Las instituciones, al reducir el precio que pagamos por nuestras convicciones hacen que nuestras ideas, dogmas, modas e ideologías sean puntos importantes del cambio institucional.

Mientras mayor sea el porcentaje de los recursos de la sociedad, influidos por las decisiones del gobierno mayores serán los recursos destinados a estas organizaciones ofensivas y defensivas.

Un cambio en una limitación institucional alertara los costos de negociación y dará lugar a esfuerzos para crear, por evolución nuevas convenciones o normas que efectivamente resolverán nuevos problemas.

Cambio discontinuo es un cambio radical en las reglas formales comúnmente como resultado de una conquista o revolución.

Cambio incremental significa que las partes que intervienen recontratan entre si para aprovechar algunos adelantos potenciales provenientes del comercio. Las instituciones políticas, tanto formales como informales, pueden proporcionar un marco apropiado al cambio revolucionario.

La incapacidad para alcanzar soluciones de compromiso puede reflejar no nada más la carencia de instituciones mediadoras, sino también los grados limitados de libertad de los empresarios para negociar y seguir manteniendo la lealtad a sus grupos de electores.

Debido a que ninguna de las partes en la disputa parece tener la fuerza para ganar por si misma, las partes deben formar coaliciones y hacer tratos con otros grupos de interés.

Aún cuando puede ocurrir un cambio social en las normas formales, al mismo tiempo habrá muchas limitaciones informales que tienen una gran tenacidad de sobrevivencia porque todavía resuelven problemas básicos de cambio entre los participantes, sean sociales, políticos o económicos.

El cambio institucional puede autoreforzarse a través de una amplia organización o costos fijos que dan la ventaja de bajar los costos unitarios conforme crece la producción. También a través de los efectos de aprendizaje, que mejoran productos o bajan costos conforme aumenta su prevalencia. Asimismo los efectos de coordinación que confieren ventajas a cooperar con

otros agentes económicos simplemente adoptan una acción similar. Por último las expectativas adoptivas en las cuales la prevalencia mayor sobre el mercado vigoriza creencias de prevalencia futura.

Dos fuerzas conforman la vía del cambio institucional: los rendimientos crecientes y los mercados imperfectos caracterizados por altos costos de negociación.

En un mundo en que no hay utilidades crecientes para las instituciones y en que los mercados son competitivos, las instituciones no importan.

Pero con utilidades, crecientes, las instituciones sí importan. Se aplican los mecanismos autoreforzadores ya señalados. Con resultados crecientes las instituciones dan importancia y forma a la vía de las economías.

El derecho consuetudinario está basado en precedentes, por ello proporciona continuidad y predecibilidad esencial que son elementos fundamentales para reducir la incertidumbre entre las partes contratantes.

Una vez decididos los precedentes se vuelven a su vez una parte del marco legal. Las decisiones judiciales reflejan el proceso subjetivo de información en el contexto de la construcción histórica del marco legal, si el derecho consuetudinario es eficiente se debe a que el proceso competitivo encabeza la vía de los actores judiciales hacia modelos correctos pero si quienes toman decisiones judiciales operan con base en información incompleta y en sus opiniones subjetivas e ideológicamente condicionadas de como debe ser el mundo, entonces, no es posible hacer ninguna afirmación.

Debido a que todas las economías tienen marcos institucionales que crearon oportunidades productivas e improductivas para las organizaciones, la historia de cualquier economía reflejará resultados mezclados.

La vía de la dependencia significa que la historia importa. Un cambio fundamental en los precios relativos afecta de manera diferente a dos sociedades, porque en cada sociedad el

cambio dará como resultado adaptaciones marginales, y los márgenes afectados serán aquellos en que los problemas inmediatos requieran solución, la cual será determinada por el poder relativo de negociación de los participantes.

El poder de negociación de grupos en una sociedad diferirá claramente del poder en otra sociedad, los ajustes marginales de cada una serán también particularmente diferentes.

¿Qué ocurre cuando un conjunto común de normas es impuesto a dos sociedades diferentes?. Podemos ejemplificarlo con un caso histórico. La Constitución de los Estados Unidos de América fue adaptada con modificaciones por muchos países latinoamericanos en el siglo XIX, además de que en muchas leyes de propiedad de países occidentales desarrollados han sido adoptadas por países del tercer mundo. Los resultados no son similares a los de Estados Unidos o en otras naciones occidentales. Porque aun cuando las reglas son las mismas, los mecanismos de cumplimiento obligatorio, la forma en que se ejerce la obligatoriedad, las normas de conducta y los modelos subjetivos de los actores no lo son. Por tanto difieren tanto las estructuras de incentivos reales como las consecuencias supuestas de las políticas. Un conjunto común de cambios fundamentales de precios relativos o la imposición también común de un conjunto de reglas desembocarán en resultados muy divergentes en sociedades con dispositivos institucionales diferentes.

En el caso de los Estados Unidos, la constitución encarnó la herencia de las normas políticas y económicas de Inglaterra, y posteriormente coloniales, complementadas por un modelo ideológico congruente con los problemas en cuestión.

En el caso de Hispanoamérica se impuso un conjunto ajeno de normas sobre una herencia muy antigua de controles burocráticos centralizados y de percepciones ideológicas correspondientes. En consecuencia, los esquemas federales latinoamericanos y los esfuerzos de descentralización no funcionaron.

El cambio tecnológico y el cambio institucional son las claves básicas de la evolución social y económica. El cambio económico a largo plazo es la consecuencia acumulativa de muchas

decisiones de corto alcance de empresarios políticos y económicos que directa e indirectamente dan forma al desempeño económico.

En la medida en que los resultados son congruentes con las intenciones, reflejarán el grado en que los modelos del empresario son modelos verdaderos. Debido a que los modelos reflejan ideas, ideologías y creencias las consecuencias de las políticas específicas no solamente son inciertas sino en un grado considerable son impredecibles.

C) Desempeño económico

Las instituciones son construcciones mentales, el procesamiento de la información por los actores como resultado de los costos de transacción está en la base de la formación de las instituciones.

¿Qué hará que el mercado político se aproxime al modelo de costo cero de negociación en el intercambio económico eficiente?. Habrá que promulgar una legislación que aumente el ingreso agregado y en el cual los ganadores compensen a los perdedores con un costo de transacción suficientemente bajo como para compartirlo conjuntamente, para realizar este cambio debe condicionarse a lo siguiente:

- Las partes afectadas deben tener la información y el modelo correcto para saber que el proyecto de ley los afecta y también para conocer el monto de las pérdidas y ganancias.
- Los resultados se pueden comunicar a su agente (el legislador) el cual votará exactamente como se acordó.
- Los votos se pesarán por el conjunto de las ganancias y pérdidas netas de modo tal que el resultado pueda evaluarse para que a los perdedores se les compense apropiadamente.

- Este intercambio puede lograrse a bajo costo, de modo que la negociación valga la pena.

La estructura institucional más favorable es una sociedad democrática moderna con sufragio universal.

Las consecuencias de las instituciones en el análisis económico contemporáneo se resumen así:

1. Los modelos económicos y políticos son específicos de constelaciones particulares, de limitaciones institucionales que varían radicalmente tanto a lo largo del tiempo como en sección transversal en diferentes economías.
2. Las limitaciones institucionales específicas dictan los márgenes conforme a los cuales operan las organizaciones y por consiguiente hacen inteligible la relación interna entre las reglas del juego y la conducta de los actores.
3. Los países del tercer mundo son pobres porque las limitaciones institucionales definen un conjunto de liquidaciones de la actividad político económica que no alientan la actividad productiva.
4. Una incorporación de instituciones hace que los científicos sociales debieran entender no sólo porque razón existen las instituciones sino también como influyen en los resultados.

Las ideas y las ideologías son importantes y las instituciones determinan su importancia. Una consecuencia clave de las instituciones formales es como los sistemas de votación en democracias o en estructuras, permiten a individuos que son agentes expresar sus propias opiniones.

La política y la economía están entrelazadas por eso se debe crear una disciplina económica política verdadera. Un conjunto de frenos institucionales define las relaciones de intercambio entre las dos y por lo tanto determina el modo en que trabaja el sistema político económico.

Las instituciones proporcionan la estructura básica por medio de la cual la humanidad a lo largo de la historia ha creado orden y reducido la incertidumbre. Junto con la tecnología empleada determinan los costos de transacción y transformación y por consiguiente la utilidad y la viabilidad de participar en la actividad económica.

Las instituciones son la clave para entender la interrelación, y la política, y la economía y las consecuencias de esa interrelación para el crecimiento económico, estancamiento o declinación.

¿Porqué en algunos casos hubo estabilidad y cambio en otros?. El intercambio local en la aldea presenta un paso pequeño propio de las sociedades cazadoras y recolectoras que es la expansión comercial más allá de la aldea. Al ampliarse el mercado hacia el mercado regional aumenta el número de participantes y un porcentaje mayor se dedica al comercio.

La evolución y desarrollo del comercio a gran distancia implica el desarrollo temprano de centros comerciales, lugares de reunión temporal (ferias europeas) y a la especialización geográfica surge como fenómeno importante.

La siguiente etapa es la de los productores mas especializados cuando inician las organizaciones productoras de tiempo completo surgen poblaciones y ciudades céntricas y significa un cambio hacia la urbanización de la sociedad.

La última etapa la observamos en las sociedades occidentales modernas con gigantescos mercados nacionales e internacionales.

Todo el mundo se dedica y se atiene a una función especializada, dependiendo de una basta red de partes interconectadas para proporcionar la cantidad necesaria de bienes y servicios.

Las innovaciones que redujeron los costos de las transacciones consistieron en transformaciones organizacionales, instrumentos y técnicas específicas y de obligatoriedad característica y ocurrieron con los siguientes márgenes de costo:

Aquellas que aumentaban la movilidad del capital, aquellas que redujeron los costos de información y aquellas que dispersaron el riesgo. Todas ellas tuvieron orígenes en tiempos antiguos.

El derecho mercantil, además de proporcionar un tribunal de derecho especializado en las necesidades únicas de los comerciantes también propició algunos hechos significativos que ayudaron a reducir los costos de las transacciones.

El efecto del derecho mercantil sobre contratos y ventas fue especialmente alentador para la expansión del comercio.

Muchas de las normas del derecho o mercantil se crearon porque el derecho consuetudinario interfería con el comercio, por ejemplo: el que el derecho consuetudinario no protegiera a compradores de buena fe obligaba a examinar el título de mercancías hasta el dueño original, esto significó un problema para los comerciantes, el costo y el tiempo requeridos para realizar tal indagación eran prohibitivos lo cual originó la primera excepción al derecho consuetudinario por el derecho mercantil.

Un elemento importante en esta evolución fue el Estado y la evolución de los mercados de capital fue influida fuertemente por las políticas del Estado.

Integrar el análisis institucional en la economía y en la historia económica es reencauzar el énfasis pero no abandonar las herramientas teóricas ya desarrolladas, exige modificar la noción y las consecuencias de la racionalidad, incorporar ideas e ideologías en nuestro análisis, estudiar explícitamente los costos de negociación del funcionamiento de los mercados políticos y económicos y entender las consecuencias de la vía de la dependencia escogida en la evolución histórica de las economías.

Las limitaciones informales provienen de la transmisión cultural de valores de la extensión y aplicación de normas formales para resolver problemas específicos de cambio, de la solución de problemas de coordinación directa. En total parecen tener una influencia penetrante sobre la estructura institucional. Tradiciones eficientes de trabajo duro, honestidad e integridad reducen el costo de la transacción y permiten el intercambio complejo productivo.

Los cambios fundamentales en los precios relativos, alterarán gradualmente la normas e ideologías de modo que mientras mas bajos sean los costos de información más rápidas serán las alteraciones.

Se crean instituciones eficientes mediante una política que tiene incentivos para restablecerse y hacer cumplir derechos de propiedad eficientes, pero es difícil modelar tal política con actores que maximizan la riqueza y que no están limitados por otras consideraciones.

CAPITULO QUINTO
EL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO Y LAS POLITICAS PUBLICAS
COMO FUNDAMENTOS JURIDICO Y POLITICO DEL NEOLIBERALISMO
ECONOMICO EN MEXICO

5.1 DIFERENCIAS ENTRE EL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO, EL DERECHO ECONOMICO, Y EL DERECHO DE LA ECONOMIA

Antes de entrar al estudio de la interacción sinérgica que se presenta entre el derecho eficiente, la toma de decisiones políticas eficaces y el neoliberalismo económico, es importante señalar las diferencias entre el Análisis Económico del Derecho con el Derecho Económico y el Derecho de la Economía. Dedicamos todo el capítulo anterior al primero, por lo que señalaremos las distinciones más representativas con los dos últimos. Tener clara las diferencias de cada una de ellas nos permitirá resolver y entender con mayor claridad la confusión que a menudo se presenta en nuestras escuelas de Derecho mexicanas cuando se estudia los programas de Derecho Económico. Dicha confusión parte de que los objetivos y cobertura de cada una son distintos.

La diferencia entre Derecho Económico y Derecho de la Economía es más clara de comprender toda vez que cuando hablamos de Derecho de la Economía suponemos una noción que configura el universo normativo disciplinando la actividad económica en general que nos permite distinguir lo relativo al Derecho Privado de la Economía del Derecho Público de la Economía³³.

El maestro Manuel R. Palacios Luna³⁴ nos explica que el Derecho Civil y el Derecho Mercantil han sido base de las relaciones privadas. El Derecho de propiedad privada y la libre voluntad de las partes para contratar han servido de cause jurídico a la sociedad industrial de mercado

³³ WITKER, Jorge, *Op. cit.*, p.6-

³⁴ PALACIOS LUNA, Manuel R., *El derecho económico en México*, 6 ed., Porrúa, México, 1996, p.1

libre o capitalista. Dicha situación ha existido, sin duda en el régimen económico y jurídico del liberalismo económico y que eso es el Derecho de la Economía

En este mismo orden de ideas el maestro Palacios refiere que Charles Fourier en su curso de Derecho Público Económico señala que el Derecho Privado ha sido en amplia medida un Derecho con objeto económico, es decir, se trata de reglamentar las relaciones económicas entre particulares, específicamente referidas a los conflictos patrimoniales de los individuos. También refiere las consideraciones de Radbruch respecto de que el Derecho de la Economía es el derecho individualista cuya expresión máxima es el Derecho mercantil así como los enunciados de Ripert, Savatier, y Polier quienes distinguen un orden privado económico que supone la concentración industrial y la libertad de los particulares.

En cambio el Derecho Económico es un conjunto de normas que regula la política económica de un Estado atendiendo las necesidades sociales prioritarias de una sociedad, es decir, enmarca los postulados que dan sustento a la rectoría económica del Estado (que en nuestra constitución se hayan registrados en los artículos 25 y 26) y la planeación económica democrática.

Moore citado por Witket dice que es el conjunto de principios jurídicos que informan las disposiciones generalmente de derecho Público que rigen la política económica estatal orientada a promover de manera acelerada el desarrollo económico y Radbruch señala que es el derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado, por un lado y los intereses privados por otro. Goldschmidt simplemente refiere que es el Derecho de la economía organizada.

El maestro Manuel R. Palacios nos señala que el Derecho Económico es el derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad contemporánea de la regulación jurídica de la macroeconomía.

Hugo Rangel Couto ³⁵ nos recuerda que el Derecho Económico surge a partir de la necesidad de la intervención del estado en la vida económica para enfrentar la concentración capitalista

³⁵ RANGEL COUTO, Hugo, *El derecho económico*, Parrúa, México, 1960, pp. 27 a 35

cuando la competencia económica fue eliminando la posibilidad para que otras empresas y agentes económicos pudieran beneficiarse de la libre concurrencia pues no contaba con las ventajas económicas netas y porque el Derecho privado ya no garantizaba el interés general y hasta amenazaba la existencia del orden público económico. Incluso el maestro Rangel Couto considera a la "mano invisible" de Adam Smith que supuestamente ordenaba de manera espontánea las relaciones económicas como un mito.

Las características del Derecho Económico se han agrupado en siete: Se trata de un derecho interdisciplinario, es decir, no precisamente se trata de un derecho formalista sino que se encuadra dentro de los contenidos más propios del realismo jurídico y sociológico. Es decir, necesariamente requiere de las relaciones con otras ciencias, de por sí, es la simbiosis del derecho y la economía y la actualización de la idea de que a cada sistema económico corresponde una institución jurídica, pero ambas disciplinas de las ciencias sociales deben contextualizarse en un entorno social repleto de problemas de todo tipo que inciden necesariamente en el Derecho económico.

También es humanista, pues le preocupa el hombre entendido no nada más como un consumidor, sino a partir de una nueva concepción del mismo, es decir, la protección del hombre de la prepotencia social de ciertas fuerzas de la economía.

Es dinámico porque a partir de los ajustes del entorno social se ve necesariamente influido, y modifica a partir de los cambios socioeconómicos y tecnológicos sus normas.

También es complejo puesto, que como veremos esta compuesto de normas sociales o de alto contenido social pero también de diversos instrumentos propios del liberalismo económico que más que proteger los intereses de la sociedad retoman aspectos del individualismo.

Se habla de Derecho Económico nacional e internacional dependiendo del ámbito de validez espacial que abarca las respectivas normas que forman parte de él. En el Derecho económico internacional por ejemplo, entre otras cosas se comprenden los aspectos relativos al comercio exterior que se inscriben en los procesos de globalización e integración económica, además de los sistemas financieros mundiales, como el Fondo Monetario Internacional.

Se dice que es concreto en función de sus fundamentos constitucionales que se traducen en ideales sociales no nada más de desenvolvimiento económico, sino también, de mejores niveles de vida para los individuos.

Otra característica más, es que es un instrumento de cambio social, pues a partir de él se modifican los patrones conductuales de los individuos y agentes económicos que intervienen en los procesos de producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza.

Como vemos, el Derecho Económico se diseña a partir de principios como la justicia distributiva y la justicia social así como de la intervención del Estado en la economía en aras de los intereses de las mayorías.

En cambio el Análisis Económico del Derecho, opera bajo el principio fundamental de la eficiencia. Complementa la justicia como fin del derecho con la eficiencia de las normas jurídicas. Es mucho más amplio pues mezcla aspectos de lo que sería Derecho Económico y Derecho de la Economía

Como ya se advirtió en el capítulo anterior conlleva implicaciones legales al tratar de explicar el comportamiento de las conductas humanas a partir de explicar la economía de mercado.

El Análisis Económico del Derecho que no es otra cosa que la aplicación de la economía al sistema legal. Se esgrime que la mayoría de las instituciones y doctrinas del sistema legal, se pueden explicar como los esfuerzos encaminados a promover la eficiente colocación de recursos.

"El propósito del Análisis Económico del Derecho consiste en explicar conductas humanas mediante postulados económicos. Aquellas conductas humanas susceptibles de ser calificadas como jurídicas"

El utilitarismo ya dijimos ha sido bastante reconocido como la inspiración de la Escuela del Análisis Económico del Derecho de Chicago que señala que su teoría utilitarista no requiere la maximización de la utilidad colectiva o la satisfacción de deseos, sino la maximización de la

riqueza, lo que importa para el Análisis Económico del Derecho es la certidumbre de las normas, o sea que se cumplan, que sean obedecidas que se maximice su eficiencia.

En esto el Análisis Económico del Derecho es especialmente distinto del Derecho Económico que consagra postulados propios de justicia distributiva y de justicia social que no son siempre, totalmente cumplidos.

El Derecho a la vivienda, a la Salud, etc., son materias y objetivos que tutela el Derecho Económico a través sobre todo de la intervención estatal, y por la escasez de recursos no se satisfacen, pero para el Análisis Económico del Derecho las leyes del mercado sí podrían corregir tales premisas jurídicas.

Como vemos el Análisis Económico del Derecho concuerda con las ideas del neoliberalismo económico y por tanto lo estructura jurídicamente. El Derecho Económico en cambio corresponde más al modelo keynesiano del Estado Benefactor, interventor y regulador de los excesos de la economía de mercado.

5.2 COEXISTENCIA DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO Y EL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO

Afirmamos que postulados del Análisis Económico del Derecho coexisten con postulados normativos del Derecho Económico porque si bien el artículo 25 Constitucional define la rectoría del Estado para alcanzar un desarrollo integral y por otra parte el 26 del mismo ordenamiento fundamental la planificación democrática del Estado, las últimas reformas a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia de propiedad social, recursos naturales y monopolios, por ejemplo incorporaron principios eficientistas.

Ante la deficiente capacidad productiva del agro mexicano provocada en parte por su descapitalización y por la otra por la escasez de recursos que innecesariamente implicaban la

intervención estatal no sólo para proteger la tenencia de la tierra, sino también para subsidiar a los productos agrícolas a través de los precios de garantía, fue necesaria la adopción de medidas neoliberales y del Análisis Económico del Derecho que maximizarán la eficiencia no sólo tanto de las normas como de la economía agrícola. Se aplicó el Acuerdo de Agricultura de la Organización Mundial del Comercio y por tanto se posibilitó la enajenación de los ejidos, se eliminaron los precios máximos que garantizaban un precio cierto a los productores por sus cosechas y se substituyeron por apoyos directos previos a la producción, permitidos por a OMC y se aplicó el PROCAMPO, que como sabemos se inscribe en este marco.

Las reformas en materia de propiedad industrial³⁶ y derechos de autor que entre otras cosas aumentan los períodos del ejercicio de los derechos exclusivos de los autores e inventores como un mecanismo para alentar no sólo la creación sino también las inversiones y por tanto la eficiencia y la utilidad, desapareciendo, inclusive, los certificados de invención que por utilidad pública posibilitaban la explotación de lo que normalmente serían derechos exclusivos.

Para reactivar la capacidad pesquera nacional y ser más competitivos bajo los esquemas globalizadores las reformas a la nueva ley de pesca³⁷ permitieron las concesiones de captura, extracción y cultivo, sobre especies que anteriormente estaban reservadas a los cooperativistas e inclusive se previó la participación de extranjeros en la captura de excedentes. El propósito de desregulación de la actividad pesquera simplifica y agiliza los procedimientos para constituir un nuevo sistema de participación e inversión para lograr una mayor productividad. Esto es se dejó de lado esquemas proteccionistas para dar paso a otros de mercado, mucho más competitivos.

Algunas decisiones que se inscriben igualmente son por ejemplo el nuevo marco normativo de la electricidad³⁸ y la energía que permite su generación por los particulares para fines de autoabastecimiento, coogeneración, pequeña producción, producción independiente y producción para la exportación.

³⁶Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1991 y del 2 de agosto de 1994

³⁷*Ibidem* 25 de junio de 1992

³⁸*Ibidem* 23 de diciembre de 1992

Asimismo la reforma a la ley minera³⁹ que establece un cambio sustancial en materia de exploración, explotación y beneficio al ser los particulares los responsables de llevarlas a cabo sin que el Estado a través del Consejo de Recursos Naturales sea un gestor directo, desapareciendo las empresas estatales.

Se habla de privatización del agua⁴⁰ por que la nueva Comisión Nacional del Agua que ahora realiza las funciones que otróhora desempeñara la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos prevén figuras contractuales como los contratos llave en mano que permiten a una empresa realizar operaciones de explotación y aprovechamiento en tanto recuperan su inversión.

La privatización de los parques nacionales, satélites e inclusive la reforma a la Ley Orgánica de PEMEX⁴¹, que lo subdividió en un corporativo y cuatro subsidiarias en 1992, tuvo el objetivo de otorgarle mayor dinamismo.

Prácticamente todos los ordenamientos jurídicos de Derecho Económico que hasta hace poco se caracterizaban por la fuerte intervención estatal, hoy día están modificados y adecuados más al esquema neoliberal de Hayek que al benefactor y proteccionista de Kelsen. Inclusive la nueva Ley Orgánica de Banco de México⁴², confiere la autonomía que supone mayor libertad , operatividad y eficiencia para superar las emergencias económicas, eliminar obstáculos de política económica en materia crediticia, monetaria, cambiaria, etc.

En materia industrial son relevantes los cambios, de desregulación y desincorporación de empresas públicas, además del remplazo del régimen de sustitución de importaciones por exportaciones por el de libre mercado de ahí que la nueva Ley de Inversión extranjera⁴³ de 1993, cambió los esquemas de modo que en el año 2004, cuando esté acabada la zona de libre comercio de América del Norte, pueda participar en sociedades mexicanas hasta en un 100% en las distintas actividades que ella marca.

³⁹Ibidem 26 de junio de 1992

⁴⁰Ibidem 12 de enero de 1992

⁴¹Ibidem 16 de julio de 1992

⁴²Ibidem 22 de diciembre de 1992

⁴³Ibidem 27 de diciembre de 1993

Toda la normatividad que procura armonizar y consensar nuestro sistema jurídico a partir de la integración económica, tiene la finalidad de lograr mayor transparencia y eficacia, por eso también diversas legislaciones como la de Metrología y Normalización⁴⁴, Competencia Económica,⁴⁵ Adquisiciones y Obras Públicas⁴⁶, Comercio Exterior⁴⁷, etc., concuerdan en sus objetivos básicos y en su instrumentación con los postulados contenidos en los Tratados de Libre Comercio suscritos por nuestro país.

Otro cambio legislativo muy claro en ordenamientos del Derecho Económico, en coexistencia con aspectos del Análisis Económico del Derecho, se percibe en la nueva Ley del INFONAVIT de 1992, que para darle eficiencia a ese organismo incorporó cambios substanciales que pueden resumirse en el otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos; la libertad del trabajador para elegir la vivienda, nueva o usada de su preferencia; los montos del crédito; la recuperación de crédito al 100% y el sistema de subasta de financiamiento para la construcción de viviendas. Para ello fue necesario un nuevo sistema de otorgamiento en créditos que tomarán en cuenta los puntos de los trabajadores computados por salario, edad, el saldo de la subcuenta de la vivienda del SAR, número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador y el número de dependientes económicos del mismo.

Todos los ejemplos anteriores nos demuestran la coexistencia de aspectos propios del Análisis Económico del Derecho con otros del Derecho Económico.

Un instrumento jurídico propio del Derecho Económico es el Plan Nacional de Desarrollo. Recordemos que la planeación económica o dirección económica, surge con Keynes y que nuestro marco jurídico mexicano la incorpora en el artículo 26 de nuestra carta fundamental, y es reglamentado en la Ley de Planeación desde 1982.

⁴⁴Ibidem 1º, de julio de 1992

⁴⁵Ibidem 24 de diciembre de 1992

⁴⁶Ibidem 30 de diciembre de 1993

⁴⁷Ibidem 27 de julio de 1993

Es muy interesante cómo el actual Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000⁴⁴, incluye un capítulo cuarto intitulado "Desarrollo Social al lado de un capítulo quinto de crecimiento económico."

En el de Desarrollo Social, reconoce la responsabilidad del Estado de procurar la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, señalando que la construcción de una política integral de desarrollo social, implica avanzar en la consolidación de una nueva institucionalidad que establezca claramente la concurrencia de los gobiernos municipal, estatal y federal. Y en el de crecimiento económico; señala una estrategia general para el crecimiento basado en el ahorro interno nacional asignando un papel complementario al ahorro externo, estableciendo condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica, promoviendo el uso eficiente de los recursos para el crecimiento, desplegando una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico y aplicando políticas sectoriales pertinentes.

El Plan incorpora por una parte tesis netamente Keynesianas como la del "Pleno Empleo", pero lo mezcla con aspectos neoliberales o Hayekianos dando como resultado lo que el plan denomina "Máximo Empleo Productivo", es decir, reconoce la necesidad apremiante de contar con el mayor número posible de empleos para reactivar el crecimiento económico, pero también exige y señala la condicionante de la productividad para lo cual contempla al Sistema Normalizado de Competencia Laboral que garantice, no sólo la oferta de mano de obra sino que le agregue valor: La capacitación.

Por eso también el Plan, que en principio es de corte Keynesiano, aclara con argumentos neoliberales que la actividad del Estado no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares. Por el contrario debe promoverla y que hará lo conducente para que la normatividad deje de ser controladora y se convierta en promotora de la actividad de los particulares.

⁴⁴Ibidem 31 de mayo de 1995

Señala que un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente es indispensable para aumentar la capacidad competitiva, inclusive que en el trato de la autoridad se evitaren los privilegios que son fuente de discriminación e ineficiencia.

El Plan dice que una economía abierta (Adam Smith, Hayek, Friedman, Posner, Popper) promueven la eficiencia al sujetar a los productores nacionales, mediante la competencia con el exterior, a la necesidad de mejorar su productividad y la calidad y precio de sus productos, así mismo propicia una mejor distribución del ingreso.

Que elimina privilegios para algunos cuantos, los beneficiarios de un sistema de protección excesiva que son pagados por la mayoría. Que el aumento de la productividad y del empleo, como consecuencia de un aprovechamiento más intenso de los recursos nacionales a que da lugar la competencia, con el exterior, tiende a elevar los salarios y los índices de ocupación y que la población se beneficia de una mayor diversidad de productos y mayor calidad.

El propio Plan en el punto 5.2 señala que la crisis se agudizó por las rigideces estructurales de la economía, como el control de cambios y de precios (intervención estatal), las severas restricciones del comercio internacional el aumento de subsidios al sector paraestatal y al sector privado, situación que fue modificándose con el proceso de apertura comercial y la corrección estructural de las finanzas públicas

Las ideas de Brennan, Buchanan, y Douglas North, están sintetizadas cuando se señala en el Plan que la experiencia de México y otros países muestra que el crecimiento económico sostenido sólo es posible cuando se procuran, alcanzan y preservan los equilibrios macroeconómicos fundamentales, que es esencial que las políticas que procuran esos equilibrios sean transparentes y estables para que tengan credibilidad y ofrezcan certidumbre a la producción.

Pero el pensamiento de Keynes esta presente en el punto 4.1 intitulado Aspiración por la Justicia Social, reconociendo, que esta ha sido la aspiración de los mexicanos desde la revolución asignándosele al Estado esa responsabilidad. En este mismo punto se aprecia otra vez la convergencia de las dos corrientes del pensamiento cuando señala que el desarrollo

social guarda una relación de fortalecimiento mutuo con la democracia y con la economía competitiva y en crecimiento (Estado interventor y Estado policía, justicia distributiva y justicia eficiente).

5.3 PLANEACION Y/O POLITICAS PUBLICAS

La planeación y las políticas públicas convergen en la economía mixta. No olvidemos que la primera parte, en la formulación de las políticas públicas está la ubicación del problema para que mediante el análisis y la información se elabore la agenda del gobierno que señale y maximice la mejor alternativa de solución y por tanto también maximice los resultados que permitirán establecer el grado de eficiencia de la política elegida, que en el diseño de las políticas se presupone la participación por elección o por consenso de los demás grupos interesados o afectados en la implementación y ejecución de la política pública.

La planeación económica en México establece un sistema nacional de planeación democrática que tendrá lugar a través de la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la ejecución del plan y los programas a que se refiere la ley.

El artículo 20 de la Ley de Planeación señala "las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participaran como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo participarán en los foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Como vemos estas ideas de la Planeación coinciden con las ideas de Lasswell expresadas en el capítulo tercero relativas a articular el proceso de la política de manera sistemática y en

forma interdisciplinaria y democrática de tal forma que el pluralismo político deviene en pluralidad de políticas.

Pero no perdamos de vista que las políticas públicas son del estilo administrativo, de la democracia de las sociedades abiertas, es decir, de mercado, en otros términos, y puede ayudar a desestalar la sociedad y reconstruir el sentido público del Estado entendiendo por esto lo que los particulares, a través de sus muchos canales individuales o/y colectivos (organizaciones) de opinión, de acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general, además aquí público hace también referencia, como expresamos en el capítulo tercero al principio de libre acceso, a transparencia, y a apertura así como a recursos públicos, recaudaciones fiscales, etc.

En cambio la planeación se identifica más con los principios Keynesianos de economía mixta con fuerte presencia e intervención del Estado en un esquema proteccionista regulador del mercado. De hecho, la planificación admite la toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre no obstante que existen sin duda algunos planes que están casi totalmente libres de ella. Por ejemplo, podemos planear como extraer el máximo de nuestro ingreso, sabiendo por adelantado que precios tendremos que pagar por las cosas que deseamos. Las probabilidades son, las de que perderemos una o dos ganancias porque es posible que no podamos conocer todos los precios a los cuales se ofrecen todos los artículos, y aun si conociéramos todos los precios del día, no podríamos tal vez conocer los de mañana. Tampoco sabemos cual será nuestro ingreso de tal manera que estamos destinados a tener la incertidumbre de comprar hoy o esperar hasta mañana.

Cuando se mira hacia el futuro, como lo hace toda planificación que necesitamos reconsiderar, interviene de modo inevitable la incertidumbre. Es esta incertidumbre la que hace tan difícil la planificación. Si pudiéramos librarnos de la incertidumbre, si viviéramos en un mundo muy estable y predecible, sería mucho más fácil y al mismo tiempo menos necesario planear por anticipado. Por otra parte, si las cosas están cambiando con tanta rapidez y las incertidumbres se multiplican velozes, puede ser imposible planear para el futuro todo lo que se puede hacer en estas circunstancias, es improvisar, reaccionar ante los acontecimientos sin ningún plan fijo, y esto es lo más opuesto a la planificación. La libertad de la incertidumbre hace sencilla la

planificación pero casi superflua; la incertidumbre aguda, multiplicada y durable hace virtualmente imposible la planificación.

La planificación se asocia con la inversión, como un proceso económico, es decir, con comprometer los recursos en la expectativa de lograr una corriente de futuros beneficios. Aun donde los planes puedan dejar de mencionar la inversión, como la planificación de la salud, de la educación, y de lo militar, normalmente se trata de una decisión de comprometer recursos con el fin de alcanzar algún resultado en el futuro.

Esto suscita de inmediato preguntas en cuanto al grado de compromiso y la estimación de beneficios. ¿Qué flexibilidad tiene el compromiso?, ¿Puede la inversión ser postergada o avanzada, reducida o reforzada? ¿Pueden ponerse los recursos al servicio de usos diferentes y mejores?, ¿Cómo han de ser medidos los beneficios y descontados de manera que admitan la comparación con el costo de los recursos utilizados?. Los economistas han desarrollado técnicas para encontrar una respuesta a por lo menos la última de estas preguntas, mediante el uso del cálculo. Pero siempre que gran cantidad de recursos hallan de ser comprometidos en forma irrevocable, es necesario plantear todas estas preguntas.

Además, como el mundo no permanece quieto, todas las metas establecidas por el plan, deben estar sujetas a constante revisión. El horario los compromisos, los beneficios, en relación con los costos, todo necesita de la replanificación periódica.

El mercado puede cambiar, los recursos pueden tornarse más caros, los planes de los competidores pueden anular la meta original.

Sólo en la guerra el éxito de un plan reside en impedir otro plan, el del enemigo o de que es necesario comprender la verdad de que la planificación es un proceso continuo de manera que la esencia de toda buena planificación es la replanificación.

Cuando un individuo planifica sus propios asuntos, lo que establece a su respecto sólo a él interesa. Pero la planificación en gran escala implica a mucha gente, suscita problemas organizacionales de un tipo diferente. Si se requiere su cooperación para que el plan tenga

éxito, entonces el plan debe prever tal cooperación. Surge así una amplia gama de problemas en lo que respecta a como va tomado forma el plan, quien lo esboza, a quién se le consulta, quién lo aprueba y cómo se le insta. ¿Por ordenes o por instrucciones o por cooperación voluntaria, u ofreciendo incentivos tales como los de un pago?

Mucha gente ataca o aprueba la planificación sin especificar ninguna antítesis a su respecto, de tal manera que no esta claro qué ocurriría en su ausencia. Si el problema se refiere a la planificación total de una economía íntegra entonces la alternativa es la de confiar en las fuerzas del mercado eslabonando las unidades del plan que denominamos empresas, más bien convirtiéndolas a todas en subsidiarias de una empresa llamada Estado.

La esencia de la planificación es la coordinación anticipada de los acontecimientos que presenta dos problemas. La coordinación puede contribuir a una mayor eficiencia pero al hacerlo limita la libertad de acción de las unidades coordinadas porque implica que las personas se sujeten al plan y no respondan de forma independiente a las señales del mercado u otras, es decir, surge el peligro de la inflexibilidad.

Otro problema es el de la incertidumbre pues si bien se prevén acontecimientos puede que estos se hagan de manera incorrecta. Es precisamente debido a esta incertidumbre que la delegación es necesaria cuanto mayor sea aquella incertidumbre, mayor será la necesidad de la delegación. Pero mientras más lejos se lleve la delegación más difícil es la coordinación. Por lo tanto, el problema central de la planificación surge de la incertidumbre y es el encontrar el equilibrio óptimo entre la centralización y la descentralización.

Necesitamos también tomar en cuenta la forma en que las decisiones de la planificación se toman en la realidad. Los departamentos del gobierno, y también las cooperaciones de negocios, en general no hacen decisiones importantes en una atmósfera de calma en la cual se pesan con cuidado todos los elementos de la situación.

Con frecuencia, la atmósfera es crítica, pues nada menos que una crisis hará tomar una decisión. La crisis no es necesariamente imprevista, pero llega en forma sorpresiva y no existen los preparativos: El precepto de estar listo para lo inesperado se obedece rara vez. Por

lo tanto, las decisiones tienen que ser tomadas de apuro algunas veces, en condiciones de pánico y golpes cercanos. Por encima de esto están las luchas entre los intereses afectados en y entre los departamentos, en las reuniones de los ministerios las decisiones tomadas en una pelea de perros difícilmente son del todo racionales. Sin embargo quienes saben lo que quieren y han pensado bien las cosas pueden explicar el porque de todo, están en ventaja, así lo señalo Keynes: "en todo compromiso con un futuro desconocido hay por fuerza un elemento de puro arrebato animal".

Al igual que las políticas públicas la planificación requiere un flujo de información exacta y actualizada. Pero esto rra vez existe y su ausencia es la fuente de gran parte de la incertidumbre en la planificación. No vale la pena lamentar la falta de datos, recolecta más no quita la incertidumbre y por cierto, puede afectarla. Las grandes decisiones en el mundo se toman necesariamente en medio de la ignorancia y de la incertidumbre.

Lo que puede hacerse sin embargo es volver más pleno el uso de la información disponible y tratar de reducir el área dejada al puro juicio llevando las medidas y la estimación lo más lejos posible. En la vida moderna la información tiende a ser comprimida en estadísticas, esto lo hace mucho más fácil de manejar, se tiene que confiar mucho en la estadística, con frecuencia sin un conocimiento adecuado de las circunstancias de su origen su confiabilidad y su grado de perfección. No obstante, en el proceso de comprensión algo se pierde inevitablemente.

Al planificar para el futuro necesitamos tener una imagen de él, una manera de formar dicha imagen es preparando un pronostico. Este encaja la información disponible dentro del marco de un modelo que en esencia es una teoría especificadora de las variables claves en la situación y su relación reciproca.

Si la teoría esta equivocada y las variables y sus relaciones están mal especificadas, los pronósticos no serán, como corresponde, confiables. Otra fuente de incertidumbre surge de la ponderación de las alternativas y el establecimiento de las preferencias. La preparación de un pronostico no implica en si mismo un curso particular de acción.

¿Qué decisión se toma a la luz de un diagnóstico o pronóstico? depende de quién sea, quien fuere, tiene la última palabra y cuál es el objetivo de la política. Las decisiones que debe tomar un gobierno son un asunto mucho muy complicado. Puede no existir un objetivo convenido que sea identificable, excepto en tiempo de guerra, o bien, ser demasiado vago, "el interés nacional" como para ser de mucha utilidad, los planificadores "funcionarios" pueden estar en desacuerdo en sus apreciaciones de la situación o en su escala de preferencias y el público general puede estar por lo menos igualmente dividido aunque menos bien informado.

¿Las preferencias de quienes ha de expresar el plan? En una democracia no puede haber una eliminación autoritaria de quienes disienten, debe haber alguna manera de reconciliar las diferencias. En un sistema económico denominado "sin plan" la reconciliación se efectúa mediante el mercado, sin debate.

En general las decisiones involucran a varias personas sin que todos los que toman parte estén conscientes de ello. En la teoría actual de la decisión, con frecuencia este punto se pasa por alto. A menudo se prejuzga en cuanto a una decisión por que se fracasa en actuar lo suficientemente rápido y este fracaso suele ocurrir muy abajo en la jerarquía porque un funcionario de menor rango, con discrecionalidad limitada no estaba consciente de lo que estaba sucediendo o no alcanzaba a darse cuenta de su significación, o no informó o no se imaginó que la acción de un tipo con el cual no estaba familiarizado podía ser tomada a un nivel más alto. Es muy importante como el elemento de la incertidumbre se transporta de un nivel al siguiente, o sea, la manera como toman las decisiones, depende de como se les presenten a ellos los asuntos.

Una vez que son comprendidos plenamente los aspectos sociales de la planificación, su complejidad se pone de manifiesto inmediatamente. Las decisiones de la planificación, no se toman por la naturaleza del caso, por individuos sencillos que están perfectamente informados, saben bien de que se trata y que se debe esperar y están libres de la necesidad de persuadir, explicar y defender su decisión.

Tampoco la instrumentación y control de las decisiones de la planificación se llevan a cabo en el aislamiento por individuos poseedores de plenos conocimientos y capaces de hacer el trabajo por ellos mismos.

Por lo general un gran número de personas esta involucradas en todas las etapas. Además, todas las decisiones no son de ninguna manera discretos asuntos de sí o no, de tal manera que cada uno pueda ser aislado del siguiente y tratado en forma separada. Con frecuencia tienen que ser tomadas en el contexto de otras decisiones ya sea en forma simultánea o secuencial.

Es fácil reconocer la existencia de la incertidumbre y de las dificultades que crea. Pero no es fácil encontrar los medios de reducirla o de aprender a manejarla.

Lo más importante es ser consciente de donde están las principales incertidumbres, revisar la probabilidad de las diversas contingencias y decidir cuánto importa. Cuanto más importante sea atribuir magnitudes a las probabilidades de que las cosas saldrán mal en los caminos visualizados y al daño que resultaría en cada caso, mejor será.

Entonces, es posible por lo menos formar algún juicio acerca del costo de la incertidumbre. En algunos tipos de decisión también se puede proseguir y decidir que márgenes de contingencias deben usarse, qué reservas deben mantenerse contra las contingencias y qué provisiones deben hacerse en la forma de almacenamientos o plantas adicionales u otro equipo de emergencia.

También puede haber maneras de utilizar algún tipo de seguro que establezca la incertidumbre de un hombre junto a la de otro y alcanzar así la mayor certidumbre del resultado promedio.

Un ejemplo evidente es el uso de mercados a futuro donde es posible comprar o vender para entregas en alguna fecha futura a un precio conocido hoy.

Para hacer frente a la incertidumbre se puede recurrir ya sea a las máximas o a las matemáticas. Ambas tienen sus usos y ambas son capaces de estimular ilusiones peligrosas;

las máximas porque no siempre se aplican y las matemáticas porque pueden ir hacia exactitudes falsas.

Otro elemento importante es la oportunidad de la acción. En cualquier situación es posible decidir entre no hacer nada, actuar o postergar la acción.

El caso de no hacer nada no siempre se desarrolla como una alternativa lógica porque tiende por darse por sentado, en particular por los ministros bajo presión pública de que algo debe hacerse. Si se decide no hacer nada, por lo común se debe al fracaso en ponerse de acuerdo sobre qué debiera ser lo mejor para hacer, y no a que la inacción se juzgue como el resultado más satisfactorio. Pero cuando se propone que los recursos deben estar comprometidos, debe haber un caso base en el cual no se comprometan más recursos.

Postergar la acción es una manera de ganar tiempo ya sea porque la demora realizará la tasa de retorno sobre la inversión eventual o porque se espera que la incertidumbre disminuirá o será resuelta por algún acontecimiento esperado.

El problema de la oportunidad surge con toda obviedad con lo que no se puede llamar decisiones "divisibles", esto es, decisiones que puedan tomarse por partes. En la mayor parte de las decisiones existe un elemento de flexibilidad de este tipo, puesto que algunas partes de la decisión pueden postergarse en tanto que el resto va adelante.

En todas las situaciones inciertas tenemos que preguntar cuan fácil sería cambiar nuestro pensamiento. Si no nos gusta la incertidumbre podemos estar preparados para decidir sólo parte de un proyecto y diferir el resto aunque el costo total, sea el total del proyecto eventualmente sigue adelante y se incrementa por ello.

Cualquier análisis de los cursos posibles de acción debe serlo en términos de alternativas. Al comparar las opciones debemos seguir algunas reglas como que el pasado es siempre lo pasado y que sólo cuentan los incrementos.

Lo que cristaliza la incertidumbre es por lo general el pronóstico que proporciona la base de la acción, por lo tanto, es muy importante, que quien pronostica que entro a la discusión que puede no saber nada de los planes opcionales bajo discusión y por lo tanto, puede ser incapaz de relacionar su pronóstico con esas opciones.

Como hemos visto en los párrafos anteriores y en comparación con lo señalado en el capítulo tercero, las políticas públicas tienen mucho de planeación y la planeación mucho de políticas públicas, otra vez, la idea de coexistencia o quizá de transición de conceptos keynesianos a conceptos hayekianos.

Inclusive el propio Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 redactado por el Secretario de la Presidencia Luis Téllez Kuenzler en el punto 3.11.1, enuncia la participación social en las políticas públicas.

En síntesis las políticas públicas incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Se abren las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos.

Se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad, de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica, tanto en las políticas públicas como en la planeación y como hemos visto las diferencias casi imperceptibles son sutiles y en ocasiones se nos presentan mezcladas planeación con políticas públicas.

5.4 MEXICO: ENTRE EL ESTADO Y EL MERCADO

Casi al finalizar el siglo XX percibimos la encrucijada histórica de nuestro país. Con la crisis y el estancamiento de los años ochenta, varios de los esquemas políticos y económicos que se

habían consolidado a lo largo de muchas décadas se tambalearon y fueron cuestionados por circunstancias que proponen nuevos problemas e imponen la búsqueda de nuevas respuestas. Esta es la causa del Análisis Económico del Derecho, de las políticas públicas y del neoliberalismo económico.

El cuestionamiento inició con Miguel de la Madrid Hurtado respecto del modelo de sustitución de importaciones y el intervencionismo estatal en las áreas productivas consideradas de valor estratégico. La revaloración de las exportaciones impulsadas por las necesidades del servicio de una elevada deuda externa es simultánea a la desconfianza en la eficacia reguladora del Estado.

En los noventa se profundiza lo anterior con Carlos Salinas de Gortari, con el proyecto de un Tratado de Libre Comercio en América del Norte en donde las economías estuvieran más integradas y los márgenes de autonomía de la política económica de los mexicanos estuvieran más estrechos creándose al mismo tiempo nuevos problemas.

Lo anterior apenas comienza a modificarse en lo político (6 de julio de 1997) y habrá que agregar la polarización en el terreno productivo y social, por lo que queda justificada la idea de que México esta entrando en nuevo período de sus historia cargado de tensiones transformadoras que pueden simplificarse en las siguientes.

En cuanto a empleo y población, la tasa de crecimiento demográfico se sitúa en 1.8% y en el año 2000 seremos 97 millones de mexicanos, aplicando a esta cifra una tasa de actividad de 33%, la población económicamente activa será de 32 millones, es decir, se requiere crear casi 7 millones de empleos, o sea, 600 mil por año. ¿Cómo multiplicar la generación de empleos sin modificar de manera profunda los esquemas de crecimiento económico que han prevalecido en las últimas décadas del desarrollo mexicano?.

Si no nos transformamos los actuales niveles de segmentación de la economía y la elevadísima polarización del ingreso correrían el riesgo de agudizarse ampliando aún más las distancias entre modernidad y atraso. He ahí uno de los riesgos asociados a una opción

exportadora que se basará principalmente en el uso sistemático de tecnología altamente intensiva en capital.

En cuanto al problema del Estado durante más de seis décadas, el Partido Revolucionario Institucional, tuvo el control exclusivo de las estructuras fundamentales de México. Sobre estos cien años se construyeron seis décadas de continuidad institucional, pero este resultado positivo se alcanzó a un costo elevado:

Una rigidez y capacidad políticas que dificultaron el desarrollo de fuerzas y tensiones adaptativas y autocorrectivas en el tejido sociopolítico nacional. Con razón se ha dicho "el partido incorporó y legitimó, pero también encapsuló, el gobierno sexenal garantizó movilidad cambio, renovación y flexibilidad, pero no permitió, la selección pública de los dirigentes".⁴⁹

Aunque este no fue el único defecto de un sistema institucional que sin embargo resultó históricamente exitoso. El otro defecto fue que, si el presidencialismo garantizó la unidad frente a las tensiones centrifugas que operaban en un país por un lado muy extendido y por el otro vecino de la mayor potencia imperial del siglo XX, ese mismo presidencialismo introdujo poderosos factores de rigidez en las estructuras políticas del país, hizo posible que proyectos y disposiciones se transmitieran con cierto grado de eficiencia de arriba hacia abajo, pero trabó la posibilidad de que la creatividad y las energías renovadoras política y económicas de la sociedad pudieran transitar de la base social de la nación a los vértices políticos de la misma.

Las ineficiencias macroeconómicas asociadas a la polarización social, a las débiles relaciones intersectoriales y a un proteccionismo que terminó por convertirse en una especie de subsidio a la baja productividad, fueron interactuando así con las rigideces propias del sistema político mexicano.

El problema económico central sigue siendo el mismo: ¿Cómo pasar de experiencias productivas aisladamente exitosas a la consolidación progresiva de una fisiología económica que interiorice sus principales factores dinámicos?

⁴⁹ LEVY, Daniel C., *México: Sustained Civilian Rule without democracy*, Croom Helm, Estados Unidos de América, 1995, p.485.

El desarrollo estabilizador fracasó finalmente porque la idea de financiar el déficit comercial manufacturero, con superávit en el comercio agrícola estimuló varias iniciativas agrícolas exitosas, pero no supo integrar un tejido agrícola homogéneamente dinámico en el largo plazo.

El éxito micro no pudo convertirse en éxito macro. La economía mexicana refleja un dilema común de los países subdesarrollados sigue prisionera de la incapacidad para pasar de la eficiencia micro a la eficiencia macro.

Por eso se instrumentó el cambio de modelos y se incorporan el neoliberalismo económico, el Análisis Económico del Derecho y las políticas públicas para enfrentar un ambiente tecnológicamente poco creativo, que nos lleva a la reducción de los salarios reales como condición para alcanzar niveles mínimos de competitividad internacional donde no deja de correrse el riesgo de que los beneficios que se tengan a través de un mayor volumen de exportaciones puedan perderse en términos globales y de largo plazo por el estrechamiento del mercado nacional y de su potencial de arrastre de la capacidad productiva nacional.

Puede ocurrir que ante mercados nacionales segmentados y de perspectivas inseguras, parte sustantivas de los ingresos por exportaciones se conviertan en cuentas bancarias en el exterior. Estaríamos así en una situación en la que se impone "Un impuesto a los trabajadores para que financien la adquisición de activos exteriores por otros"⁵⁴. Una situación que México ha experimentado en distintos momentos, una situación en la cual los momentos de corto plazo se resuelven a menudo agravando los de largo plazo.

En cuanto a la integración económica con Estados Unidos y Canadá es evidente que se están creando circunstancias originales para el desarrollo económico mexicano pues una mayor vinculación supone la posibilidad de una significativa reducción de precios en México, por la importación de productos intermedios y bienes terminados que obliga a los productores mexicanos a mayores niveles de eficiencia o a cerrar, el impacto es especialmente duro para las pequeñas empresas mexicanas por sus desventajas en tecnología, calidad y diseño así como a la agricultura que opera a niveles bajísimos de eficiencia.

⁵⁴ SHEAHAN, John, *Modelo de desarrollo en América Latina*, Alianza Editorial, México, 1990, p.404

La movilidad de capital y sobretodo si se logra la de trabajo pueden ser condición para nuevas experiencias productivas.

Es necesario reconocer que un mayor vinculo supone de parte de México , la aceptación de compartir el destino histórico de Estados Unidos. Una respuesta que sólo podría resultar exitosa si el TLCAN, se convirtiera en un factor de revigorización de largo plazo de la economía estadounidense, respecto a sus competidores europeos y japoneses.

De no ser así, México perdería autonomía en cuanto a sus decisiones dentro de un bloque en el cual podría ser reducido a una condición de periferia interna en lugar de periferia externa, que de hecho ha tenido a lo largo de casi toda su historia independiente.

El hecho históricamente novedoso y favorable a México, es que por primera vez en su historia una parte de sus perspectivas del desarrollo económico estadounidense depende del dinamismo de largo plazo de la economía mexicana, lo cual resultará tanto más cierto cuanto más se oriente la economía mundial hacia una creciente regionalización que estrecharía las posibilidades de expansión mundial de la economía de Estados Unidos.

Por primera vez en su historia, este país necesita del bienestar mexicano para defender e impulsar el suyo propio.

5.5 PROSPECTIVA DEL ANALISIS ECONOMICO DEL DERECHO, DEL NEOLIBERALISMO ECONOMICO, Y DE LAS POLITICA PUBLICAS EN MEXICO

Si bien se puede aprender de las experiencias ajenas que permitieron el desarrollo o la salida del atraso de otros países, es imprescindible para México el imperativo de la originalidad. La crisis del socialismo, el retroceso del Estado de Bienestar y la crisis de los esquemas de desarrollo del tercer mundo (basados en industrialización acelerada, proteccionismo, y elevada

polarización del ingreso), han creado una situación mundial con distintas vertientes de transformación que aun no se coagulan en estructuras firmes sobre las cuales pueda proyectarse el futuro con cierto grado de confianza y previsibilidad.

Después de la revolución francesa la restauración fue el intento de reordenar jerarquías y sistemas de control social que la revolución había cuarteado. Después del ciclo de organización de sindicatos y partidos socialistas entre fines del siglo pasado y comienzos del presente hasta la revolución rusa, el fascismo fue otro intento por congelar la historia y reconstruir la sociedad excluyendo de ella la presión social de los trabajadores, lo cual sólo era posible por medio de regímenes estrictamente autoritarios, después de la gran etapa de la segunda guerra que tuvo en el Welfare State, en la agitación obrera, en los movimientos estudiantiles y en la mayor presencia económica internacional de varios países del tercer mundo, los núcleos activos de un principio de alteración del orden existente (nacional e internacional) la oleada de retorno de las corrientes conservadoras, se afirman en medio de una profunda crisis de los sindicatos y partidos políticos en los países occidentales y de una normalización internacional en la cual la deuda externa es usada para usar al tercer mundo donde reside en realidad el poder económico a nivel mundial.

La hipótesis de la restricción externa de la economía mexicana por el desbalance comercial es vieja en la tradición estructuralista.⁵¹ Plantea que debido a la incapacidad que padecen los países dependientes de producir en calidad y cantidad suficientes bienes intermedios y de capital, sus procesos de crecimiento se acompañan de altas y crecientes elasticidades de ingreso de las importaciones principalmente de bienes que al combinarse con estructuras exportadoras débiles y muy vulnerables en el comercio internacional, indefectiblemente incurren en desequilibrios comerciales.

Estos procesos de crecimiento logran mantenerse durante el tiempo que reciben financiamiento externo, por cualesquiera de sus vías. Sin embargo, desde la década de los setenta se ha visto que cada vez son más cortos estos procesos de crecimiento-desequilibrio comercial-financiamiento externo.

⁵¹ LORIA DIAZ, Eduardo, *Economía Informa*, No. 25-4, UNAM, México, febrero 1997, pp.4 a 9.

El corolario es casi siempre la aplicación de programas de ajuste que contraen fuerte y súbitamente la demanda interna con lo que corrigen el desequilibrio externo, pero a costa de dolorosas implicaciones sociales.

Hay varias metodologías para calcular o expresar la restricción externa al crecimiento. Una de ellas se basa en el conocido multiplicador del comercio exterior de Harrod que expresa la tasa de crecimiento compatible con equilibrio comercial suponiendo que no se alteren los términos de intercambio y que el único componente del gasto autónomo sean las exportaciones.

Sabemos que toda política económica tiene beneficios pero también costos, la instrumentación del neoliberalismo económico, las políticas públicas y el Análisis Económico del Derecho en México, implica aceptar los siguientes costos:

- Que fue equivocada la estrategia económica que se siguió durante los últimos quince años, en la medida que situó con obsesión la reducción inflacionaria en primer lugar. En consecuencia, las autoridades económicas tendrán que ubicar al crecimiento como el objetivo central de la estrategia, aceptando que el objetivo desinflacionario será secundario y en todo caso subordinado al primero, que es lo que corresponde a un país como el nuestro. Y que es preferible vivir con inflación moderada, pero con un crecimiento económico aceptable, que lo inverso.
- Una segunda consecuencia es que, en aras de evitar caer en una hiperinflación a partir de una indexación plena de la economía esta estrategia desgraciadamente implica mantener salarios reales reprimidos o al menos no crecientes.
- Habrá costos políticos insoslayables, debido a que la depresión del consumo familiar es un factor crucial que muchas veces es determinante en las decisiones electorales. De ahí que los gobiernos populistas logren acumular capital político a partir de cambiar esa condición, principalmente sobrevaluando el tipo de cambio e incurriendo en déficit fiscales importantes. La evidencia empírica ha demostrado que las consecuencias de esas medidas que en el mediano y largo plazo han sido sumamente onerosas.

Los costos de mantener un tipo de cambio subvaluado son importantes, pero creemos que es necesario asumirlos y enfrentarlos. De otra manera la economía mexicana nuevamente incurrirá en los ciclos frecuentes de "alto y siga".

El cansancio social generado por estas fluctuaciones es patente y sería una irresponsabilidad que las autoridades económicas no manejen la política cambiaria en forma adecuada.

Sin embargo, el encanto neoliberal, del Análisis Económico del Derecho y de las políticas públicas (el retorno de ideologías del mercado y del libre comercio que recuerdan los niveles de confianza y de misión histórica del liberalismo en tiempos de Cobden) va a aparejado ahora, con una realidad menos conservadora que antes.

Menos conservadora no sólo en referencia a las corrientes políticas que dominan el escenario mundial sino también en el sentido de que el conservadurismo de este fin de siglo no pretende una congelación del mundo sino que avanza por un gran cambio técnico científico.

El más importante psicólogo de nuestro tiempo a nivel mundial, Christopher Lash⁵², nos advierte de los peligros de una guerra de todos contra todos, derivado de una sociedad, en donde la principal amenaza de la cultura occidental ya no son las masas sino de las élites que se encuentran en la cima de la jerarquía social, que controlan el flujo internacional de dinero e información, presiden fundaciones filantrópicas e instituciones de enseñanza superior, manejan los instrumentos de la producción cultural y establecen de ese modo los términos del debate público y que han perdido la fe en los valores o lo que queda de ellos.

No sólo es que los nuevos movimientos sociales (feminismo, derechos de homosexuales, derechos de bienestar, agitación contra la discriminación racial) sino que su única exigencia coherente aspira a la inclusión en las estructuras dominantes más que a una transformación revolucionaria de las relaciones sociales.

Dice Lash que la disparidad mundial entre la riqueza y la pobreza es el ejemplo más obvio de este cambio histórico, las nuevas élites directivas y profesionales han recurrido a la idea de

⁵² LASCH, CHRISTOPHER, *La rebelión de las élites y la tracción a la democracia*, Paidós Estado y Sociedad, España, 1996

movilidad social como la oportunidad de ascender rápidamente en los niveles de la sociedad, la creciente insularización de las élites significa, entre otras cosas, que las ideologías políticas pierdan el contacto con las preocupaciones de los ciudadanos corrientes. Las instituciones formalmente democráticas no garantizan un orden social viable, como América Latina y la India, la democracia es un sistema legal que permite a la gente vivir, conservando sus diferencias. Sin embargo, la amenaza de crisis de la competencia y de la confianza cívica arroja una oscura sombra de duda.

El reconocimiento de la igualdad de derechos es una condición necesaria, pero no suficiente para que haya una ciudadanía democrática. Mientras no todos tengan el mismo acceso a adquirir competencia, como podríamos llamarlos, la igualdad de derechos no conferirá dignidad. Por eso es un error basar la defensa de la democracia en la ficción sentimental de que todas las personas son iguales.

La democracia sólo puede significar la defensa de lo que llaman la diversidad cultural, se debe de afrontar la crisis de la competencia, la difusión de la apatía y de un cinismo sofocante, la parálisis moral de los que valoran la "apertura", más que ninguna otra cosa. También nos previene Lasch que los liberales concedían mucho más a la virtud privada de lo que estaban dispuestos a reconocer. El propio Milton Friedman admite que una sociedad liberal requiere un grado mínimo de alfabetismo y conocimiento así como una amplia aceptación de un conjunto de valores comunes.

Una sociedad liberal exige más virtud de lo que Friedman acepta, un sistema que se apoya con tanta fuerza en el concepto de derecho, presupone individuos que respeten los derechos de los demás.

El propio mercado, la institución central de una sociedad liberal, presupone al menos individuos astutos, calculadores e inteligentes, modelos de elección racional, por eso los liberales del siglo XIX concedían tanta importancia a la familia. Cuanto más se identificó el capitalismo con la satisfacción inmediata y la obsolescencia planificada, más implacablemente se desgastaron los fundamentos morales de la vida familiar.

El mercado tiende a universalizarse, ejerce una presión casi irresistible sobre todas las actividades para que se justifiquen en los únicos términos que reconoce: Convertirse en una propuesta de negocios, producir beneficios, cumplir los mínimos aceptables. Convierte las noticias en diversión, el saber en una carrera profesional, el trabajo social, en gestión científica de la pobreza. Remodela inexorablemente todas las instituciones a su imagen.

Estas ideas de Lasch si bien expresadas por estados Unidos, concuerdan y coinciden con el sentir social, de México que se expresó por parte del pueblo en las elecciones del 6 de julio de 1997 por el cambio de estructuras, modelos, y por lo menos su reedificación o corrección.

El mensaje fue claramente recibido por el Presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León, por eso, su informe de gobierno del 1º de septiembre de 1997⁵³ esta repleto de rectificaciones al modelo neoliberal, a la política pública y al Análisis Económico del Derecho.

No se trata de su abandono porque como ya vimos el mundo esta dominado por extensas transformaciones técnicas y geopolíticas en medio de un renacimiento del encanto del mercado y del comercio exterior y por tanto, los países que como México, seguimos atrapados en la fisiología del subdesarrollo necesitamos reformar las estrategias económicas.

Ernesto Zedillo hace énfasis en el deber esencial del estado por tutelar los derechos sociales que conforme a la propia constitución tiene todo mexicano. Que corresponde al Estado " la función de compensar las desigualdades económicas y sociales, procurando una más justa distribución del ingreso y la riqueza", "que la política social es el medio de que dispone el Estado para tutelar los derechos sociales y cumplir esa función compensatoria y por lo mismo, combatir la pobreza".

"Desde la revolución mexicana el Estado siempre ha tenido una firme política social, su expresión son las instituciones que ofrecen educación, salud y seguridad social, respaldo a la nutrición, y el abasto, apoyo a la vivienda, los servicios básicos y al campo. Su expresión son también las acciones para fomentar el empleo y la organización social para el trabajo".

⁵³ ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto, *Avances y retos de la nación*, 3er. Informe de Gobierno, 1º de septiembre de 1997, Excelisior, 2 de septiembre de 1997, pp.26 A a 28 A

Están presentes al lado de los postulados neoliberales de libre comercio, como por ejemplo, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, otros netamente keynesianos y del Estado benefactor como el Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación, el PROGRESA, que para el efecto el informe señala "esta es la primera vez que el gobierno de la República, diseña y aplica un programa que atiende con un enfoque integral las causas de la pobreza extrema. El PROGRESA unirá acciones de educación, salud y alimentación haciendo que estos esfuerzos converjan en núcleo familiar, dando especial atención a las niñas y los niños y apoyándose especialmente en las madres de familia.

En las zonas más pobres del país se entregará una ayuda económica mensual a las familias más necesitadas a condición de que los miembros de esas familias, acudan a los centros de salud a recibir servicios médicos. La ayuda se entregará a las madres, de igual modo, a los hijos de esa familia, se les darán becas para que estudien primaria y secundaria a condición de que no dejen de asistir a la escuela, las becas de las niñas serán superiores.

El PROGRESA, es un programa para las familias más pobres de México, en su primera etapa se aplicará en diez Estados, con agudos índices de pobreza hasta cubrir 400 mil familias.

Otros aspectos importantes del Tercer informe de gobierno de Ernesto Zedillo recogen el espíritu de Lasch y que tratan de moderar los costos del mercado, se encuentran en el propósito de generar empleos cada vez mejor remunerados así como en mantener una disciplina fiscal y monetaria justa (Keynes) y de no descuidar la lucha contra la inflación (Hayek) o inclusive en aspectos muy propios del Estado Benefactor como lo es la entrega de 125 millones de libros de texto gratuito inclusive a nivel de secundaria, o bien otros que combinan el Welfare State con el Neoliberalismo como la Reforma del Seguro Social que tuvo como propósito el hacerlo "más moderno y eficiente y más solidario y más atento a las necesidades de sus derechohabientes. Concebida como una reforma sustentada en el Derecho y en la razón."

Los apoyos de justicia social para los jóvenes, abasto popular, apoyo a los 766 mil deudores con créditos hipotecarios, subsidio a la tortilla a la venta del maíz, e inclusive la desgravación de la nómina como instrumento de fomento del empleo.

Todo ello en un momento en que los problemas de la deuda externa inducen salidas netas de capital, en medio de la desorientación asociada con la crisis de las estrategias de sustitución de importaciones y en medio de tensiones que parecen apuntar hacia una creciente regionalización de la economía mundial centrada en nuevos bloque económicos y comerciales entre distintos grupos de países.

En un mundo recorrido por profundas transformaciones y dominado por el renacimiento de antiguas seguridades ideológicas, de corte liberal, no es fácil la búsqueda de la originalidad, de la definición de rumbos propios que correspondan a los datos físicos y culturales específicos de cada país.

La crisis del Welfare State, del socialismo, y de las estrategias de sustitución de importaciones parecen sintetizarse en una especie de comprobación histórica de que cualquier intento de violar las leyes naturales del mercado sólo está destinada al fracaso histórico.

Las teorías del desarrollo se repliegan en sí mismas en una muestra de cansancio que resta todo encanto a la voluntad, al proyecto. La historia parece tener un diseño propio, sólo adaptándose podrá encontrarse alguna esperanza de salida del subdesarrollo.

La voluntad de adaptación se convierte en virtud suprema y en muestra de una sabiduría histórica irrenunciable. El desarrollo asume el aspecto de una corriente mundial de la cual sólo se puede ser parte si cada país se deja llevar ofreciendo la menor resistencia posible.

Y así pasamos del problema del desarrollo al problema de la modernización: La búsqueda de fórmulas a la adecuación estricta a la fórmula dominante: El neoliberalismo económico, las políticas públicas, y el Análisis Económico del Derecho.

Buscar fórmulas originales resulta una empresa de dificultad histórica sobretodo si se mira la amnesia también histórica, que elimina de la conciencia el recuerdo de las distorsiones, desequilibrios y fracturas en los países subdesarrollados, los fervores, y las prácticas liberates del siglo pasado.

No se olvide que las experiencias exitosas de la salida del atraso siempre han sido momentos de adecuación y al mismo tiempo de alteración de los sistemas de poder y de las ideologías dominantes.

Dentro de la corriente mundial de ideologías corramos el riesgo de inventarnos a nosotros mismos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Liberalismo Económico se caracterizó, por enunciar la existencia de un orden natural y espontáneo donde los factores reales de la producción y los agentes económicos operaran con toda libertad sin injerencia alguna en la economía del Estado. Por eso acuñó el lema del "dejar hacer, dejar pasar", que representó la negación al intervencionismo económico. Las leyes del mercado de manera espontánea, casi como una "mano invisible" ordenarían la economía de la manera más justa y ventajosa, diría Adam Smith; padre del Liberalismo.

SEGUNDA. Según la clasificación de John Stuart Mill, las leyes universales del Liberalismo que son espontáneas son: La ley del interés personal, Ley de la libre competencia, Ley de la Población, Ley de la oferta y la demanda, Ley del salario, Ley de la renta, y Ley del cambio internacional.

TERCERA. La intervención del Estado en la economía, aparece como un instrumento que corrigió los excesos del Liberalismo, sobre la clase trabajadora sin caer un capitalismo de Estado (Socialismo) y a la vez, como un mecanismo par evitar la autodestrucción del capitalismo. Por tal razón, su objetivo es la justicia social y distributiva (en México comprendió del Cardenismo, al gobierno de José López Portillo).

CUARTA. El Estado de Bienestar o *Welfare State*, da pie a la intervención del Estado en la economía, misma que debe ser cuidadosamente planeada, por tal razón, la libre competencia en el mercado, no tiene cabida de manera absoluta en un sistema planificado, pues la planeación supone que la economía de mercado es ineficaz, cuando los recursos tienen que moverse en grado considerable, ya que sus métodos son lentos y por tanto sus resultados perjudiciales. El más claro exponente fue: John Maynard Keynes, fundando sus ideas en los objetivos de igualdad económica, pleno empleo, control de la inflación, equilibrio externo, crecimiento económico.

QUINTA. El neoliberalismo económico es la reivindicación del modo de producción liberal, que esta en contra de cualquier imitación de los mecanismos del mercado por parte del

Estado, por considerarla una amenaza contra la libertad. Friedrich Hayek es considerado el padre del Neoliberalismo, quien establece como estrategia, para estimular la producción, y por ende, el crecimiento económico: acabar con el poder de los sindicatos y el control del dinero, que el Estado sea parco en los gastos sociales y en las intervenciones económicas, que se mantenga una disciplina presupuestaria, y se provoque una tasa natural de desempleo, además se reduzca los impuestos sobre las ganancias más altas.

SEXTA. El ajuste estructural de los actuales Estados nacionales, como México, al modelo neoliberal, ha consistido en: La liberalización de los precios, liberalización del comercio exterior, de incorporación y privatización de empresas paraestatales, liberalización y desregulación para la inversión extranjera, reducción del gasto público; productivo y asistencial, deterioro de los salarios reales, restricción de la oferta monetaria y crediticia, aumento de los ingresos públicos mediante la privatización y la reforma fiscal, liberalización de los mercados financieros y reducción o supresión de las políticas industriales de fomento.

SEPTIMA El saldo del modelo neoliberal en todo el mundo fue: Detuvo la inflación, derrota del movimiento sindical, aumento del grado de desigualdad, altas tasas de desempleo, ningún cambio significativo en la tasa media de crecimiento porque la recuperación de las ganancias no condujo a recuperar la inversión productiva, sino que la desregulación financiera creó condiciones propicias para la inversión especulativa.

OCTAVA Las políticas públicas son un conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar, los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, que incluyen la investigación de las causas y consecuencias de los programas de gobierno, contribuyen a la toma de decisiones ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, esclareciendo cuestiones, generando alternativas y atendiendo problemas de auténtico interés general, facilitando el libre acceso de los ciudadanos interesados en la definición de problemas y formulación de políticas que sean eficientes, maximizadoras de utilidades y minimizadoras de costos para el conjunto, corresponsabilizando a la ciudadanía, e introduciendo evaluaciones, críticas, responsabilización y corrección. Es el instrumento político del neoliberalismo económico para la instrumentación y toma de decisiones en su contexto.

NOVENA La Escuela del "Public Policies", considera que el Estado benefactor tuvo una intervención rostringida en cantidad y calidad en la atención de los problemas sociales debido a la escasez de recursos disponibles. En cambio, el criterio para ellos es el de la eficiencia económica agregada, es decir, que la mejor política es la que arroja mayores beneficios netos. Si bien, el iniciador es Harold D. Lasswell, establecen su antecedente inmediato en el pensamiento social de Adam Smith, quien basado en la eficiencia y racionalidad, hizo de la elaboración de políticas, su centro de trabajo, persiben en La Riqueza de las Naciones, un análisis de las deficiencias de las políticas comerciales, por lo cual, desde entonces la economía adoptó el estudio de la racionalidad en los asuntos públicos ignorando ampliamente al gobierno y predicando las virtudes del mercado, como instrumento de racionalidad social.

DECIMA En las políticas públicas se parte del supuesto plural, de que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, es decir, se burocratizan los procesos políticos y se politizan los procesos burocráticos, se socializan unos y otros. Las políticas públicas deben de ser científicas, pero permanecer en el mundo político, ya que la política frecuentemente imposibilita la asignación de responsabilidades, por el éxito o el fracaso de las políticas públicas, y que la interacción política se encuentra regulada por normas, y un sistema político, es un sistema de normas, que pueden ser legales, morales, políticas y convenientes.

DECIMOPRIMERA De igual manera que en el neoliberalismo económico y las política públicas, la libertad es el valor fundamental del Análisis Económico del Derecho, que encuentra sus antecedentes, en la teoría jurídica contemporánea, en el realismo jurídico norteamericano, quienes rechazan la idea de convertir la Filosofía del Derecho, en ciencia o teoría autónoma, es decir, concibieron el realismo jurídico, como un método o como una forma de dismitificar el formalismo jurídico (cuyo principal exponente fue Hans Kelsen), o inclusive como la necesidad de efectuar estudios empíricos sobre el Derecho, sus bases son: pragmatistas y se caracteriza por la sustitución del concepto filosófico de verdad, por el psicológico de creencia adecuada o de pensamiento en contexto.

DECIMOSEGUNDA El pensamiento jurídico neoliberal, fundamento del Análisis Económico del Derecho, se inicia con el mismo Friedrich Hayek, quien realiza una defensa de la sociedad libre, resaltando las ideas de un orden formal y otro espontáneo de organización, resaltando

diferentes especies de normas que rigen a cada modelo. Establece que la justicia social o distributiva, es incompatible con el orden espontáneo. Establece que la libertad, se da a partir del derecho, y la define como la condición de los hombres, por medio de la cual la coacción sobre otros, se reduce al mínimo posible dentro de la sociedad.

DECIMO TERCERA Milton Friedmann es la versión estadounidense de Hayek, realiza una serie de propuestas en materia económica que deberán de ser reguladas jurídicamente con criterios eficientistas y no distributivos y bajo el señalamiento de ponderar en mayor medida el valor libertad, que el de igualdad, considera que la maximización del beneficio en economía y en derecho, es un supuesto básico del sistema de mercado, o más concretamente de la economía monetaria de intercambio y libre empresa. Friedmann introduce la idea de maximizar la eficiencia del derecho en función de su grado de certidumbre y por tanto sus beneficios, por ello afirmó que no se trata de contar con un sistema jurídico plagado de principios de justicia social, que por violentar las leyes del mercado, vuelvan al derecho ineficiente y reduzcan sus beneficios.

DECIMOCUARTA El Análisis Económico del Derecho, propiamente dicho, aparece en la Escuela de Derecho de Chicago, siendo Richard Posner su fundador. Su propósito consiste en explicar conductas humanas mediante postulados económicos. Aquellas conductas humanas susceptibles de ser calificadas como jurídicas. El utilitarismo es la base de su inspiración, pues establece que su teoría utilitarista no requiere la maximización de la utilidad colectiva o la satisfacción de deseos, sino la maximización de la riqueza. Los elementos del utilitarismo son la generalización y el rigorismo, que según Posner, han permitido que los abogados, mejoremos la argumentación jurídica de manera más formal, de modo que la ley es más clara, permitiendo un razonamiento causal más allá de lo tradicional. La eficiencia del Derecho para Posner, no es otra cosa que la colocación adecuada de recursos, que nos permiten, maximizar su valor, dentro de ciertos límites éticos, sociales, etc. No pretende que se reemplace el orden jurídico por uno económico, sino por el contrario, considera de inmenso valor y bien público al derecho, como controlador social a través de normas que otorgan predictibilidad de las conductas, y a los hechos que conjuntamente con la economía de mercado y un sistema político democrático, en el que de hecho, se haya inmerso y presuponen el moderno liberalismo.

DECIMOQUINTA Para Geoffrey Brennan y James M. Buchanan, la razón de las reglas radica en que en la medida en que las leyes o reglas son conocidas, por el mayor número de la población de un conglomerado social, en esa misma medida se cumplen y por tanto se maximiza su eficiencia.

DECIMOSEXTA Lo más relevante del pensamiento jurídico económico de Douglas North, son sus percepciones de la función principal de las instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Denomina instituciones a todo tipo de limitaciones ideadas por el hombre, que dan forma a la interacción humana donde por supuesto se encuentran las normas jurídicas, y cuya función principal es reducir la incertidumbre, estableciendo una estructura estable, pero no necesariamente eficiente. Reconoce la existencia de limitaciones informales y formales. Las primeras son características de las economías modernas y consisten en extensiones, de normas formales y las limitaciones formales incluyen reglas políticas, económicas, judiciales, etc., y su función es facilitar el intercambio y definir oportunidades y maximizar expectativas. Respecto del cambio institucional señala que consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas y normas de cumplimiento obligatorio a través del tiempo y del espacio. Una estructura eficaz de normas no sólo es el premio del éxito, sino que también impide la sobrevivencia de las partes mal adaptadas de la organización, lo que significa que normas eficaces disolverán esfuerzos frustrados y promoverán acciones exitosas.

DECIMOSEPTIMA Las diferencias entre el Análisis Económico del Derecho, el Derecho Económico, y el Derecho de la Economía, se pueden sistematizar en que el Derecho de la Economía reglamenta las relaciones económicas entre los particulares; el Derecho Económico, es el conjunto de normas que regula la política económica de un estado y estudia los procesos de producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza, es interdisciplinario, humanista, dinámico, complejo, nacional e internacional y es de contenido social, por eso se diseña a partir de principios como la justicia distributiva y social y la planeación económica. El Análisis Económico del Derecho opera bajo el principio fundamental de justicia eficiente, explicando el comportamiento de las conductas humanas, con fundamentos de la economía de mercado que promuevan la eficiente colocación de recursos a partir de la libertad y la no intervención del Estado en la economía.

DECIMOCTAVA Debido al momento histórico que nos toca vivir asistimos a la mezcla de dos modelos económicos y por tanto jurídicos que convergen en diversos aspectos y difieren en otros. Normas económicas propias del Estado benefactor (rectoría del Estado en la economía, Planeación económica, Administración estatal de las áreas económicas estratégicas, el Seguro Social, la Banca Central, etc.), coexisten con otras propias del Análisis Económico del Derecho, que cambian paradigmas del Derecho, como el privilegiar normas de tratados internacionales, sobre las vigentes en la constitución, o que el Derecho nacional empieza a ser relegado por un derecho zonal, que los litigios y controversias, además de los tribunales de jurisdicción interna, se resuelven en diversos casos a través de arbitrajes privados o internacionales, la reforma a leyes secundarias que otorgan más libertad a los particulares nacionales y extranjeros, y menos presencia del Estado. Asimismo, la coexistencia de instrumentos para formular la agenda pública del gobierno, tanto del Estado benefactor, como del neoliberalismo económico (planeación con políticas públicas).

PROPUESTAS

PRIMERA: En el proceso de la presente investigación, nos enteramos de que se incorporó al Programa de Estudios de la asignatura de Derecho Económico, a partir del semestre 98/1, en nuestra querida Facultad, un inciso relativo al Análisis Económico del Derecho, situación que nos parece muy acertada y que sugerimos se amplie, dedicando inclusive al menos un capítulo a esta corriente de pensamiento así como a las políticas públicas, por estimar los tópicos fundamentales, para la comprensión global de los cambios jurídico-económicos que se están dando en nuestro país. Para lo cual sugerimos también, el enriquecimiento del acervo homero y bibliográfico de nuestra facultad, con las obras y escritos de los pensadores que conforman estas corrientes.

SEGUNDA Tanto la planeación económica, como el diseño de políticas públicas en México, deben contemplar los ideales de la revolución mexicana y de aquéllos que nos dieron patria y libertad. Independientemente de los éxitos y fracasos de cada corriente, deberán procurarse salidas jurídicas que mantengan la protección de las clases más necesitadas y les procuren empleo, abasto, vivienda, educación y en general satisfagan las necesidades más apremiantes de estos grupos sociales, por ejemplo: ante la realidad de que el campo mexicano por una parte no es competitivo a nivel mundial, pero por la otra, en él viven veinte millones de mexicanos, invocar salvaguardas permanentes en ciertos productos y que están previstas en los tratados comerciales internacionales, para evitar el pauperismo, desempleo, migración, revueltas sociales, etc.,

TERCERA El diseño de una política económica con mayor equidad social, que revise, y corrija las fallas del modelo neoliberal mexicano, sus políticas públicas y su marco jurídico, pero que a la vez no caiga también en las fallas del modelo keynesiano. Los asuntos económicos fundamentales como: inflación, impuestos, gasto público, empleo, servicios financieros, seguridad social, etc., equilibren el valor igualdad con el de libertad, en una suerte de sinergia, y no como valores contrapuestos en donde cíclicamente domine uno al otro.

CUARTA Mientras domine la economía de mercado, el Estado no debe subsanar los errores de los agentes económicos que por alguna razón incurrieron en irregularidades financieras. Por ejemplo, el rescate de las carreteras o bancos ya privatizados, en estricto orden del pensamiento de Hayek y Friedman y atento a las leyes del mercado, dichos agentes deberán sujetarse a los ordenamientos de quiebras, mercantiles, penales, etc., como cualquier otro individuo y no transferir la carga de su rescate al pueblo de México, mediante subsidios, fondos, etc., a través del erario público.

QUINTA Atento a los cambios políticos y sociales de nuestro país, y de conformidad con la coincidencia tanto de la planeación democrática, como de las políticas públicas de permitir la participación de los interesados en su diseño y formulación, los órganos de gobierno y los partidos políticos deberán ser sensibles al sentir popular y procurar en todo momento la concertación y el trabajo coordinado por el bienestar de los mexicanos en general, y no arriesgar a México a condiciones de ingobernabilidad como las que estuvimos a punto de sufrir a finales de agosto de 1997

BIBLIOGRAFIA

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, 2ª. ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1996

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas públicas*, 2ª: edic. Miguel Angel Porrúa , México, 1996.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 2ª. Edic., Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La implementación de las políticas*, 2ª., Edic., Miguel Angel Porrúa, México, 1996.

ANTON, Thomas J., *Las políticas públicas y el federalismo norteamericano*, Heliasta, Argentina, 1994

ASTUDILLO URSUA, Pedro, *Lecciones de historia del pensamiento económico*, cuarta ed., Porrúa, México, 1982

BRENNAN GEOFFREY, y BUCHANAN. *The reason of rules*, Cambrige University Press, Estados Unidos de América, 1985

BOSH GARCÍA, Carlos, *La técnica de la investigación documental*, tercera reimpression, México, 1995

BRITO MONCADA, Javier Ramón, *Derecho internacional económico*, Trillas, México, 1982

CARMONA, Fernando, *Una alternativa al Neoliberalismo*, Editorial Nuestro Tiempo, México, 1993.

COSSIO DIAZ, José Ramón, *Derecho y Análisis Económico*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, UNAM, Agosto 1996.

CAIRNCROSS, Alec, *Economía y política económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992

CASANOVA POMPEU, y MORESO, José Juan, *El ámbito de lo jurídico*, Critica, Barcelona, 1995

CLEMENT, Norris, POOL, John C. y CARRILLO, Mario M., *Economía para América Latina*, 2ª. Edic., MacGraw Hill, México, 1988.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Anaya Editores, México, 1996.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACION: 27 de junio 1991, 12 de enero de 1992, 25 de junio de 1992, 26 de junio de 1992, 1º. De julio de 1992, 16 de julio de 1992, 22 de diciembre de 1992, 23 de diciembre de 1992, 24 de diciembre de 1992, 27 de julio de 1993, 27 de diciembre de 1993, 30 de diciembre de 1993, 2 de agosto de 1994, 31 de mayo de 1995.

FRIEDMAN, Milton, *La economía monetarista*, Gedisa, España, 1992

FRIEDMAN, Milton, *Teoría de los precios*, 1er. reimpresión, Alianza Universidad Textos, España, 1990

GARZA TOLEDO, Enrique, *Políticas pública alternativas en México*, La jornada ediciones, México, 1996

GOMEZ GRANILLO, Moisés y GUTIERREZ ROSAS, Rosa María, *Introducción al derecho económico*, Esfinge, México, 1995

HERBERT, Simon, *Model of Man*, edit. John Wiley and Sons Inc., Nueva York, 1957.

HAYEK, Frederich, *Camino de servidumbre*, El libro de bolsillo Alianza, Madrid, 1985

HAYEK, Frederich, *Rules and order, Law legislation and liberty*, Vol 1, The University Chicago Press, Estados Unidos, 1973

HAYEK, Frederich, *The mirage of social justice, Law Legislation and Liberty*, Vol. 2 The University Chicago Press, Estados Unidos, 1973

HAYEK, Frederich, *The Political order of a free people, Law Legislation and Liberty*, Vol. 3 The University Chicago Press, Estados Unidos, 1995.

HAYEK, Frederich, *The Constitution of Liberty*, reimpresión The University of Chicago 1990.

HESSION , Charles H., *John Kenneth Galbraith and His Critics*, New American Library Estados Unidos 1972.

KIRKLAND, Edward C., *Historia Económica de Estados Unidos*, Edit. Fondo de Cultura Económica, México 1941.

LASCH, Christopher, *La Rebelión de las Elites y la Traición a la Democracia*, Paidós, Estado y Sociedad, España 1996.

LINDBLOM, Charles E., *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Miguel Angel Porrúa Madrid 1991.

LORIA DIAZ, Eduardo, *Economía informa*, Núm. 254, UNAM, México, febrero 1997.

MACHLUP, Fritz , *Essays on Hayek*, New York University Press, Estados Unidos 1976.

MEDINA GIOPP, Alejandro y MEJIA LIRA, José, *El Control en la Implantación de la Política Pública*, Plaza y Valdés Editores, México 1993.

MENCHU TUM, Rigoberta, *Paz y pobreza no pueden coexistir*, Quórum, LVI Legislatura Cámara de Diputados, México, octubre 1996.

MUELLER, Dennis, *Public choice*, Cambridge University Press, Estados Unidos 1979.

NORTH, Douglass C., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, primera reimpresión, fondo de cultura económica, Chile 1995.

PADILLA ARAGON, Enrique, *México: desarrollo con pobreza*, 17ª. Edic. Siglo XXI editores, México 1992.

PALACIOS LUNA, Manuel R., *El Derecho Económico en México*, 6ª. Porrúa, México 1996.

PIPITONE, Ugo, *La salida del atraso, Un estudio histórico comparativo*, 2ª edic., Fondo de cultura económica, México 1995.

POSNER, Richard A., *Theory of Negligence*, *Journal of legal Studies*, 1972.

POSNER, Richard A., *Economic Analysis of Law*, 4ª. Edic., Editorial Advisory Board, Estados Unidos 1992.

POSNER, Richard A., *Law and Literature*, Harvard University Press, Estados Unidos, 1988.

POSNER, Richard A., *Overcoming Law*, Harvard University Press, Estados Unidos, 1995.

POSNER, Richard A., *The Problems of Jurisprudence*, Harvard University Press, Estados Unidos, 1996.

POSNER, Richard A., *What has pragmatism to offer law?*, en *Pragmatism in Law and Society*, m. Brint y W. Weaver, eds. Boulder, San Francisco, Westview press, Oxford, 1991.

PONCE DE LEON ARMENTA, Luis, *Metodología del Derecho*, 2ª. Edic. Porrúa, México 1997.

RANGEL COUTO, Hugo, *El Derecho Económico*, 4ª. Edic. Porrúa, México 1986.

ROEMER, Andrés, *Introducción al Análisis Económico del Derecho*, Fondo de cultura económica, México, 1994.

SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D., *Economía*, 20ª. Edic. MacGraw Hill, México 1986.

SERRA ROJAS, Andrés y SERRA ROJAS BELTRAN, A., *Derecho Económico*, 3ra. Edic., Porrúa, México, 1993.

SCHUMPETER, Joseph, *Capitalism, Socialism and Democracy*, era. De., Harper Row, Nueva York, 1949.

TAYLOR, Lance, *Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: un enfoque estructuralista*. Fondo de cultura económica, México, 1992.

WITKER V., Jorge, *Introducción al Derecho Económico*, Harla, México, 1995.

WOLDENBERG, José, *The Mechanics of Democratic Change*, Voices of México, CISAN - UNAM, abril - junio 1997.

ZAMORA, Francisco, *Tratado de Teoría Económica*, 1ª. Edic. Fondo de cultura económica, México 1984.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto, *Avances y retos de la nación*, 3er. Informe de Gobierno, 1º. Septiembre de 1997, Excelsior , México, 2 septiembre de 1997.

ZEDILLO PONCE DE LEON, Ernesto, *Alianza para el crecimiento*, Talleres Gráficos de México, octubre 1996.

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, Talleres Gráficos de México, mayo 1995.