

La necesidad de una nueva administración pública*

The need for a new public administration

James K. Galbraith**

Resumen

El modelo económico de acuerdo con el cual los mercados se equilibran por si mismos descansa sobre una visión del mundo de armonía y éxtasis que retorna a la China clásica, y ha sido completamente rechazado en todos los campos de la ciencia y también en la economía política en el siglo XIX. De alguna manera sobrevive en los libros de texto de economía hasta el día de hoy. Una nueva administración pública necesita apoyarse en los hábitos científicos modernos, reconociendo que todos los sistemas biológicos, mecánicos y sociales requieren de una regulación efectiva, no para “reducir externalidades” sino porque de otra manera no puede existir en absoluto. Una vez que se reconoce esto, la tarea del gobierno es hacer que funcionen bien la regulación y la provisión pública de servicios, minimizando la depredación, el parasitismo, la fuerza y el fraude.

Palabras clave: administración pública; regulación económica

Abstract

The economic model according to which markets are self-equilibrating rests on a world-view of harmony and stasis that goes back to classical China and was already fully rejected in all domains of science and also in political economy in the 19th century. Somehow it survives in textbook economics to this day. A new public administration needs to rest on modern scientific

* Una versión de este ensayo fue publicada en inglés por la real-world economics review, issue no. 84, 2018. Traducción del inglés al español de Eugenia Correa y Wesley Marshall.

** Universidad de Texas en Austin, Estados Unidos

habits, recognizing that all biological, mechanical and social systems require effective regulation, not to "reduce externalities" but because otherwise they cannot exist at all. Once this is recognized, the task of government is to make regulation and public provision of services work well, minimizing predation, parasitism, force and fraud

Key words: public administration; economic regulation

La administración pública fue en un momento una disciplina esencialmente pragmática e institucionalista, preocupada por impartir el conocimiento de las mejores prácticas de procedimientos, jerarquías, misiones y funciones de las agencias y la separación de poderes, así como la elaboración de normas y presupuestos, bajo una amplia estructura de creencias que la acción metódica, la tarea de la burocracia, era más probable que tuviera éxito el Estado que los impulsos de reyes o dictadores o los hábitos y dogmas de los sacerdotes, y mucho menos de los carismáticos y locos líderes del campo de batalla. Se podría decir que la moderna administración pública estadounidense estaba enraizada en la victoria de Grant sobre Lee. [Contienda en Estados Unidos en 1865 sobre la esclavitud, n. del t.]

Como disciplina, estas ideas se basaron en la admiración de Hegel por el estado prusiano y en el concepto de burocracia de Weber, como vehículo para la acción racional. Estas ideas alcanzaron su cenit en Estados Unidos con un movimiento progresista, el *New Deal* y (la imagen popular) de la movilización industrial para la Segunda Guerra Mundial. En la década de 1960 el cenit había pasado. La aplicación de la racionalidad burocrática a la guerra de Vietnam causó un gran daño. Y a medida que el estado administrativo se apoderó de la esfera civil, éste engendró una reacción etno-populista a los derechos civiles, los derechos de voto, los progra-

mas de lucha contra la pobreza, las tierras públicas y la protección del medio ambiente. Los "mejores y más brillantes" fueron vilipendiados por una montón de burócratas de cabeza cuadrada.

En el Pentagono en los años sesenta, bajo Robert McNamara, equipos de analistas trataron de establecer un control racional de una gran organización dividida por rivalidades internas, a través del instrumento del presupuesto. Este era el Sistema de Planeación del Presupuesto por Programas (PBBS por sus siglas en inglés); que se materializa más tarde como el Presupuesto Base Cero (ZBB, por sus siglas en inglés), aún más tarde esas ideas se diseminaron e incluso llegaron a Texas y otros estados en una forma vagamente relacionada con la Sunset Review. [Es decir valorar y auditar diferentes programas y entidades gubernamentales n. del t.] La idea era utilizar el presupuesto para darle poder a una función de evaluación en un sistema por lo demás altamente inercial e incluso incontrolable. Una idea análoga era el control macroeconómico a través de las variaciones contracíclicas del presupuesto federal. Una idea más reciente e incluso actual es el uso de las resoluciones presupuestarias para forzar elecciones entre programas y disciplinar el crecimiento del gasto gubernamental total. El éxito en todos los casos fue imperfecto.

El ethos del análisis tuvo una fuerte influencia en la formación de los programas universitarios de políticas públicas, que se extendieron a los institutos de administración pública y programas universitarios a principios de los años setenta cuando los veteranos de las administraciones de Kennedy y Johnson regresaron a la vida académica. El programa académico o curriculum básico en políticas públicas enfatizaría, y en gran medida lo continúa haciendo, los conceptos analíticos tomados de la economía del bienestar, técnicas de estadística y econometría, presupuestación pública como un instrumento de control de políticas políticas. A su vez, y con un lugar y prestigio disminuidos, algunos básicos de gestión, contabilidad y administración. Así, la premisa en el currículum es que el análisis de políticas tiene un papel en el mejoramiento de las

decisiones públicas. Es que la evidencia y la técnica pueden ser aplicadas sobre los grandes objetivos públicos, como seguridad nacional, bienestar social, protección del medio ambiente, y que está dentro de la capacidad de las ciencias sociales mejorar el bienestar agregando aquí, quitando allá, esto es, evaluar los méritos de las alternativas al margen.

No todos fueron persuadidos. Al principio, el cascarrabias Charles Lindblom adelantó la contra hipótesis de "salir del paso" lo mejor que uno podría esperar. Aaron Wildavsky desarrolló una escuela de marginalismo presupuestario: el análisis positivo más que normativo de pequeños cambios en el gasto del programa a lo largo del tiempo. Posteriormente, Wildavsky, yo (y más tarde, Calmon y aún más tarde, Berner) replanteamos el marginalismo presupuestario como la resolución de menor conflicto de una negociación evolutiva o juego de intercambio, utilizando una taxonomía numérica para clasificar a los jugadores que subyacen en las categorías contables del presupuesto. Aún así, en general, la premisa de racionalidad política pretendida se mantuvo.

Desde mediados de los años de 1970 en adelante el proyecto de racionalidad política enfrentó una toma de control por parte de los economistas. Para ello, Samuelson y sus aliados académicos sentaron las bases, y definieron la esfera pública como una de las "fallas del mercado" caracterizadas por externalidades o bienes públicos. Este marco aceptó la centralidad de los mercados para el ecosistema social, restaurando un concepto de equilibrio que había estado subordinado durante 40 años a las necesidades de combatir la depresión, ganar una guerra y defenderse del comunismo mundial. En un compromiso mental típico de las ideas liberales de entonces y a partir de ahí, se reconoció la inevitabilidad de una esfera pública, pero su papel se definió como auxiliar, si no periférico, según fuera necesario pero a su vez lamentable, como

algo que se desplegará sólo en la medida en que "el mercado" podría no ser capaz de hacer el trabajo por su cuenta.

Siguiendo estas líneas, en los años de Carter, el Consejo de Asesores Económicos bajo la dirección de Charles Schultze, introdujo entre los economistas a lo largo del proceso de toma de decisiones interinstitucionales a nivel federal, el concepto de análisis de costo-beneficio, el cual comenzó a aplicarse a las "intervenciones" por parte de las agencias reguladoras, y hubo una ola de desregulación "pro-competitiva", especialmente en transporte por camiones y en las aerolíneas, siguiendo los modelos de libros de texto y las certidumbres profesionales. Ambos casos produjeron efectos adversos en los salarios de los trabajadores afectados, y consecuencias imprevistas para el modelo organizativo de la industria. Al final de otra generación, las aerolíneas eran más grandes, y tan concentradas como lo habían sido a principios de la década de 1970, un puñado de aerolíneas que dominaban el mercado interno. Alfred Kahn, arquitecto de la desregulación, comentó más tarde que no se le había ocurrido que las aerolíneas eran algo más que "costos marginales con alas".

Después de 1981, y después de una breve y temprana pausa en la desregulación del transporte por camiones, como un gesto político para los camioneros por su respaldado en las elecciones de 1980, la administración de Reagan profundizó el compromiso con el economismo, incorporó el análisis de costo-beneficio formalmente en la creación de reglas y creó una Oficina de Información y Análisis Regulatorio en la Oficina de Administración y Presupuesto, que se convirtió en una carrera de obstáculos y un cuello de botella para la implementación de las intenciones del Congreso.

Con el tiempo, la influencia de los economistas y sus aliados en la "ley y economía" en la elaboración de normas y en los procesos más amplios de control fiscal se volvió decisiva. Bajo Clinton y Gore la consigna fue "reinventar al Gobierno" a través de la

comercialización de la relación entre la esfera pública y la ciudadanía privada, junto con la desregulación favorable a los negocios, especialmente en la esfera crítica de la banca y las finanzas. Con George W. Bush la desregulación se complementó con la de-supervisión y (como William K. Black lo ha dicho) la descriminalización *de facto* del fraude financiero, junto con la reducción de personal y su reemplazo por sitios web y "servicios" en línea. Bajo Barack Obama, los economistas del comportamiento tuvieron su turno, introduciendo el concepto de "suave empuje" en el diseño y proceso regulatorio.

A lo largo de estas variaciones, la reputación del gobierno se vio sometida a repetidos desprecios. En particular, los conceptos analíticos de "búsqueda de rentas" y "fallas de gobierno" se agregaron a los de falla del mercado, a pesar del hecho de que el gobierno nunca se había convertido en el centro del marco analítico, el estándar contra el cual deberían medirse otros procesos. No hubo un análisis moderno; ninguno desde Hegel y Weber, manteniendo la posición de la economía neoclásica que los procesos gubernamentales al igual que los mercados fueran de algún modo naturalmente óptimos. En el punto álgido del New Deal, por ejemplo, el mensaje de Roosevelt fue experimental: "toma un método y pruébalo. Si falla lo admites francamente y prueba con otro. Pero, sobre todo, intenta algo". Mientras que en la década de 1960 la misión de los analistas de defensa (y más tarde, los analistas contra la pobreza) era luchar contra las *patologías* del proceso burocrático. La defensa clásica de la democracia era solo que era mejor que las alternativas. En este sentido, el asalto de los economistas simplemente declaró lo obvio, mientras que se daba peso a los fanáticos antigubernamentales, a quienes los economistas no aprobaron abiertamente.

Y el gobierno se encogió. El gobierno se encogió, despidiendo empleados y funciones, hasta el punto de que para 2017 era lo

suficientemente pequeño, aparentemente, para ser ahogado en la proverbial bañera por la nueva administración de Donald J. Trump. Ese proceso está ahora en marcha. La máscara de análisis se ha eliminado y la agenda subyacente, que consiste en convertir las tierras, los recursos y funciones públicas en partes privadas, es transparente. En otros trabajos he llamado a esto "El estado depredador".

Como regla general, tal como se señaló, los economistas del *mainstream* no apoyan personalmente el desplazamiento de tecnócratas y analistas a favor del gobierno directo por parte de plutócratas y cabilderos. Su visión global es moderada. Están a favor de un proceso de mediación razonada entre las fuerzas del mercado y otras preocupaciones sociales. Dicho proceso, por cierto, proporciona empleo a los economistas. Pero más en el fondo del asunto, a los ojos del economista, la existencia de un proceso de revisión técnica y analítica se justifica por la posición del análisis; el análisis genera una presunción de legitimidad que de otro modo no podría existir. El análisis puede ser rapiña endulzada; un proyecto ecológicamente destructivo para el cual se emite un permiso después de que un análisis es más fácil de aceptar, que lo que sería el proyecto idéntico en ausencia de una revisión. Pero para ser justos, los resultados no siempre son antigubernamentales. De vez en cuando, el análisis de costo-beneficio puede respaldar una intervención en el mercado, haciendo que un caso, de otro modo impugnado para una regulación, sea más sólido de lo que sería.

Sin embargo, después de haber colocado al mercado en el centro del universo de la toma de decisiones, habiendo decretado la superioridad general del ajuste de precios como el fundamento de las interacciones sociales, habiendo abrazado la antigua noción de equilibrio, que se remonta a las nociones clásicas chinas de armonía celeste, el yin y el yang, y nunca absorbiendo la idea de evolución, los economistas dejan la carga de la prueba, casi siempre, en el defensor de la "intervención". Si hay dudas, o un

balance de juicios, se prefiere la no intervención o menos intervención. La presunción no declarada es que el proceso de mercado existe independientemente de la "intervención", y se rige por la "ley natural". Se presume que sin el papel del gobierno los resultados del proceso de mercado podrían ser mejores o podrían ser peores, pero habría un proceso de mercado y habría un resultado de ese proceso.

Esta presunción es casi totalmente falsa. Marx hace mucho tiempo señaló que no existía tal cosa como "Naturaleza" en su estado puro o primitivo; todos los supuestos entornos "naturales" en el planeta fueron y han sido transformados por el esfuerzo humano a lo largo de las épocas. Algo similar puede decirse sobre los mercados y el estado: no hay mercados sin gobernanza, gobierno y regulaciones. Más precisamente: al igual que Adam Smith señaló que la división del trabajo depende de la extensión del mercado, así la extensión del mercado depende del alcance del Estado, de su capacidad para brindar seguridad, un marco de derecho y justicia, y regular efectivamente en el interés público. Sin cada uno de estos, muchos, sino es que la mayoría de los mercados modernos, no podían existir en su forma actual.

Los ejemplos son numerosísimos. ¿Qué tan bien funcionarían los autos en ciudades sin farolas y señales de alto? ¿Los pasajeros volarían en aviones comerciales en ausencia del control de tráfico aéreo? ¿Las amas de casa comprarían y comerían verduras frescas si no tuvieran una confianza razonable en la no contaminación por hepatitis y metales pesados? ¿Los electrodomésticos y los equipos electrónicos se venderían tan bien, si no hubiera garantías de que no electrocutarían a sus propietarios, con demasiada frecuencia? ¿Sobrevivirían los bancos sin seguro de depósito? Incluso con el seguro, ¿qué tan estables son cuando los reguladores y los supervisores son retirados? Para estar seguros, nada es completamente seguro. Pero en todos y cada uno de esos casos, un

cierto nivel de presencia pública altera el panorama económico, permitiendo que las empresas e industrias enteras florezcan, que de otra manera, serían mucho más pequeñas, si es que existirían.

Desde el origen de la economía política en el siglo XVIII, los economistas han colocado la unidad productiva: la granja, el taller, la fábrica, en el centro de su visión del mundo. Han tratado al resto (la infraestructura, la salud pública, el seguro social, las escuelas y universidades y los reguladores) como un sistema de apoyo, una periferia conceptual hacia el núcleo productivo. De hecho, como lo demostró la experiencia del bombardeo estratégico en Alemania, las fábricas modernas son en gran parte producto de la infraestructura social y física; si se destruyen, pero la infraestructura sigue intacta, como fue el caso en la Alemania de posguerra, las fábricas vuelven a crecer rápidamente, como hongos después de una lluvia.

La regulación es el componente institucional y político clave de la infraestructura. La regulación establece y hace cumplir estándares sobre asuntos que el consumidor no puede ver fácilmente: la condición fitosanitaria de los alimentos, la confiabilidad de las máquinas, la eficiencia en el uso de los recursos, la seguridad y la solidez ambiental del proceso de producción, el nivel de salarios y la calidad de las condiciones de trabajo. Los "factores de producción" que tanto confunden a los economistas -capital humano, máquinas físicas y tecnología- se mueven fácilmente, por avión, barco y fibra óptica, de un país rico a uno pobre. La infraestructura física requiere un acto sostenido de movilización de recursos y la aplicación de habilidades de diseño e ingeniería. Todo ello es difícil.

Pero la regulación es aún más difícil. Para regular de manera efectiva se requiere el espectro completo de conocimiento científico combinado con la capacidad operativa y la aplicación, y todo eso combinado con la autonomía de los sujetos potencialmente corruptos, evasivos y resentidos del proceso regulatorio. La regulación es un delicado acto de equilibrio. Requiere un proceso

legal democrático por un lado, pero también un patrimonio científico y de ingeniería libre y audaz por el otro, uno cuyos juicios sean capaces de exigir respeto y, de hecho, respetados. El éxito de este equilibrio, ahí donde se ha alcanzado del todo, es prácticamente un coto de los países más ricos, que se adquirió con esmero y fácilmente está siendo desperdiciado.

Invirtiendo esta propuesta, se deduce que la profunda distinción entre países avanzados y "en desarrollo" o "menos desarrollados" no radica en sus capacidades para la educación o adopción de tecnologías y equipos de capital avanzado. Se basa en parte en su capacidad para construir y mantener una infraestructura física moderna. Pero, aún más, radica en su capacidad para construir un estado administrativo y regulador avanzado. En los países más pobres, este estado suele estar totalmente ausente. En las tierras comunistas, estaba presente pero en forma cruda y opresiva, capaz de implementar programas basados en la ciencia (la bomba, la carrera espacial, la aviación militar) pero no generando una producción avanzada de bienes de consumo de alta calidad y de moda diversa, en la escala de masas. Y fue este fracaso, más que cualquier otra incapacidad para proporcionar los bienes básicos de alimentos, vivienda y vestimenta, educación y atención médica, lo que finalmente derribó a los sistemas comunistas.

Hay una excepción. En el caso, un sistema comunista que fue capaz de transformarse en una potencia de manufacturas de consumo, de calidad constantemente mejorada y volumen suficiente para vestir, alojar, transportar y entretener a aproximadamente una quinta parte de la población del mundo. ¿Cómo lo hizo China? En parte, sin duda, importando tecnologías de Occidente, con requisitos de coproducción y transferencia de tecnología sobre inversiones extranjeras. En parte, al descentralizar el control administrativo sobre un importante segmento de industria ligera: las empresas de la aldea y el municipio (TVE). Mucho más, al

priorizar el gasto en infraestructura de modo que los cimientos de la vida urbana estuvieran presentes para apoyar a las unidades de producción que las ciudades fomentan. Los sistemas reguladores de China eran, y siguen siendo, débiles. Están lejos de ser adecuados para establecer y hacer cumplir los controles de calidad que son rutinarios en Occidente. Esta es una grave, y de acuerdo con la teoría anterior, un defecto letal. Y sin embargo, no fue así.

China superó la deficiencia con una medida tan simple (a grandes rasgos) como se demostró efectiva. Los chinos importaban normas regulatorias de los mercados occidentales. Es decir, aprendieron lo que necesitaban los compradores occidentales, practicaron las técnicas hasta que los compradores estuvieron satisfechos y los desplegaron a "escala china" para las exportaciones, pero también para el mercado interno. Esta es la razón por la cual los patrones de consumo en China hoy en día se asemejan tan visiblemente a los de Occidente, como no lo son en muchos países pobres.

China también ilustra las condiciones que engendra la falta de regulación. Muy pocos chinos, incluso ahora, comen verduras crudas o ensaladas frescas. Esto se debe a que el consumidor chino no confía en los estándares fitosanitarios bajo los cuales se cultivan las verduras y la lechuga, y no desea tener problemas con la limpieza en el hogar que se requeriría para reducir los peligros. Es más seguro y más fácil mantener el hábito de cocinar casi todo en aceite caliente. Pero, como sucede, la lechuga fresca está disponible en algunas partes de China. Al menos en algunas de las grandes ciudades costeras está disponible, por ejemplo, en Sam's Club, en paquetes que indican que la lechuga en cuestión fue recogida y empacada en Estados Unidos. Una reputación de regulación efectiva hace que ese mercado, por pequeño que sea, sea posible.

El papel central de la regulación en el proceso de desarrollo se ha demostrado en otros contextos. En Suecia, ya en 1951, Meidner y Rehn explicaron que los estándares salariales, al comprimir la

distribución del ingreso, funcionarían en beneficio de las industrias avanzadas y en detrimento de las no competitivas. Con el tiempo, esto cambiaría (y cambió) la combinación de actividad industrial en Suecia hacia los sectores avanzados, de alta productividad y de ingresos altos, en particular maquinaria, equipo de transporte, energía nuclear, generando un excedente económico que hizo posible el estado de bienestar sueco. Algo similar se logró en Noruega mediante el uso bien regulado de la bonanza petrolera del Mar del Norte. Más cerca de casa, en la década de 1970, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos atacó el problema de la enfermedad pulmonar parda entre los trabajadores de las fábricas de algodón; las inversiones resultantes en fábricas limpias aumentaron la productividad y preservaron la competitividad (por un tiempo) de las empresas textiles más progresistas. Como es bien sabido, el Estado de California establece un estándar nacional para el control de emisiones de automóviles, un subproducto del antiguo problema de la inversión atmosférica en la cuenca de Los Ángeles.

En una sociedad avanzada, las regulaciones cubren todos los aspectos de cada proceso de producción. Establecen límites a la extracción de recursos naturales del suelo. Ellas disciplinan el proceso de producción en sí mismo, con respecto a la seguridad, las condiciones de trabajo, los cancerígenos y mucho más. Establecen normas para la calidad del producto. Limitan la emisión de residuos. La resistencia a la regulación es el sello distintivo de la política reaccionaria y las prácticas comerciales atrasadas, como por ejemplo el caso de la industria del carbón, ya sea en las colinas antracitas de Appalachia o en las minas de lignito de Alemania y Texas. El compromiso constructivo con la regulación es la marca de un sector empresarial progresivo, como se encuentra en partes de la Europa moderna y en partes del este de Asia, especialmente en Corea y Japón. La rebelión contra la regulación es la característica clave de la toma reaccionaria del gobierno estadounidense en curso; producirá el amargo fruto de las crisis del mercado, la

pérdida de competitividad y un nivel de vida más bajo a largo plazo.

Las regulaciones son materia de la vida bien organizada, del orden social y del bienestar. Pero, ¿puede un país con buenas regulaciones descansar sobre ellas? ¿Pueden las buenas regulaciones sustituir realmente los procesos productivos que los países ricos están perdiendo cada vez más con respecto a sus socios comerciales más pobres? Resulta que, hasta cierto punto, esto es posible. China, para tomar el ejemplo ya mencionado, estaba (y sigue estando) dispuesta a exportar a los mercados occidentales por la dudosa recompensa de una ficha electrónica en las cuentas chinas del Banco de la Reserva Federal de Nueva York. Mientras la balanza comercial china continúe con el superávit, es decir, mientras el mundo se mantenga similar a lo que es hoy, China nunca utilizará esos saldos; simplemente se sumarán, uno encima del otro. Entonces, a cambio de emitir bonos del Tesoro, que son fáciles de producir, Estados Unidos (y otros países occidentales) se benefician de un vasto flujo de producción china. La disposición de los chinos para soportar esto puede atribuirse en gran parte, si no solo, a los beneficios que obtienen de la mejora constante en la calidad de los productos que los chinos consumen en el hogar. La regulación, y tal vez la contribución hecha, o una vez hecha, por la Marina de Estados Unidos a la seguridad de las rutas de envío, son elementos importantes intangibles en la balanza de pagos de Estados Unidos; son piedras angulares del sistema de comercio mundial que surgió en la era de la industrialización masiva de lo que solía llamarse Tercer Mundo.

Esto nos lleva de nuevo a la necesidad de una nueva disciplina de la administración pública. Para construir tal estructura, el primer paso crítico es que la administración pública debe ser descolonizada por los economistas. Hay lugar sin duda para la enseñanza continua de la experiencia histórica y la práctica, tanto en la gestión de grandes organizaciones como en el control contable y financiero. A su vez, he argumentado en otro lugar, acerca de la

articulación de la ciencia política con el comportamiento presupuestario basada en la simple proposición de que el único equilibrio sostenible en un sistema de acciones financieras es que cada reclamante de recursos públicos acepte la misma tasa de crecimiento que todos los solicitantes, la de los demás. Cualquier otra cosa, como debería ser obvio, da como resultado ganancias relativas y pérdidas relativas, que eventualmente deben llegar a su fin.

Para los propósitos actuales, sin embargo, parece que un elemento diferente de una nueva administración pública es lo más esencial. Y eso es entender la función del sector público desde la perspectiva del sistema regulatorio. En un trabajo relacionado, Jing Chen y yo hemos avanzado una perspectiva biofísica sobre los fenómenos socioeconómicos que son relevantes para el caso. Nuestro argumento, en pocas palabras, es que todos los sistemas vivos, ya sean biológicos, mecánicos o sociales, funcionan de acuerdo con ciertos principios inmutables, regidos por las leyes de la termodinámica. Todos extraen recursos de su entorno. Todos procesan esos recursos, generando energía útil, puestos a propósito. Y todos liberan los residuos.

Pero lo más importante para el argumento actual, todos los sistemas biológicos, mecánicos y sociales deben regular el uso de los recursos. Regulan para mantener la energía liberada en el consumo de recursos dentro de las tolerancias de los materiales disponibles para contener y dirigir esa energía a un efecto útil. Así, los mamíferos regulan su presión arterial (y es un hecho curioso que la presión arterial normal de todos los mamíferos es aproximadamente la misma) y sus temperaturas corporales. Para mantenerse frescos, sudan o jadean; para combatir el frío se cubren de grasa y pelaje. Si la presión arterial sube demasiado, los síntomas clásicos (apoplejía, aneurisma, ataque cardíaco) están relacionados con la incapacidad de las estructuras de procesamien-

to para hacer frente. De manera similar, para los motores: ventiladores, radiadores, sistemas de enfriamiento y metales lo suficientemente fuertes y resistentes para mantenerse en forma ante las operaciones de alta temperatura. Cuanto mayor sea el diferencial de calor, más eficiente será el motor.

La necesidad de formas similares de regulación en los sistemas sociales y económicos es tan ampliamente conocida y reconocida que adoptamos de manera sub-consciente las metáforas de los sistemas biológicos y mecánicos. Hablamos de "depresión" tanto en el sentido psicológico como económico. Hablamos de "burbujas" para indicar un fenómeno intrínsecamente inestable (porque no está regulado), destinado a fallar. Cuando ocurre una falla, hablamos de "derrumbes del mercado". Que la desregulación es el padre de las caídas en la esfera financiera, especialmente, está tan bien establecida que ya no requiere debate. El propósito de la regulación no es modificar el comportamiento de un mercado existente. Es para alterar las condiciones de la vida económica y social, de modo que puedan florecer y sostenerse estructuras cada vez más grandes y eficientes, permitiendo a todos un mayor acceso a la comodidad y una vida más fácil, más sana, más feliz y más larga.

Permítanme sugerir que la creación de una nueva disciplina de gestión y administración pública en la academia moderna debería comenzar desde este punto de partida. Para que esto ocurra, sería suficiente que los líderes y administradores universitarios emprendan un acto de voluntad y dedicación de recursos, como lo han hecho, a lo largo de los años, con las ciencias y la ingeniería y con los aspectos prácticos de los negocios. Para lograrlo, en el emprendimiento debería haber una garantía férrea de dedicación a las concepciones modernas del proceso evolutivo, y una inmunización de las tentaciones de equilibrio e ilusiones de armonías autoorganizadas y autorreguladoras. Estos son, después de todo, los clásicos delirios de un antiguo régimen.

Referencias

- Berner, Maureen (2005), "The Federal Budget's Core and Periphery: Patterns of Budget Outcomes." *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 17, No 4, (PrAcademic Press: Invierno (2005) pp. 437-470.
- Black, William K. (2005), *The Best Way to Rob a Bank is to Own One*. Austin: University of Texas Press.
- Calmon, Paulo Carlos Du Pin (1993), *The Political Economy of the Brazilian Budget Process*, Disertación presentada en la facultad Graduate School of The University of Texas at Austin, Mayo.
- Chen, Jing and James K. Galbraith (2012), "Austerity and Fraud under Different Structures of Technology and Resource Abundance," *Cambridge Journal of Economics*, Vol 36 Num 1 Enero 2012, 335-343. doi:10.1093/cje/ber027
- Galbraith, James K. (1981) *A Theory of the Government Budget Process*, PhD dissertation, Yale.
- Galbraith, James K. (2008), *The Predator State*. Nueva York: Free Press.
- Galbraith, James K. y Jiaqing Lu (2000), *Sustainable Development and the Open-Door Policy in China*, Ponencia Presentada en Project on Development, Trade and International Finance. New York: Council on Foreign Relations.
- Hegel, Georg Friedrich Wilhelm (1952), *Philosophy of Right*, Oxford: Clarendon.
- Kahn, Alfred E. (1988), *The Economics of Regulation*, Cambridge. MIT Press.
- Lindblom, Charles E. (1959) "The Science of "Muddling Through" *Public Administration Review*, Vol. 19, No. 2 (Primavera, 1959), pp. 79-88
- Menand, Louis (2001), *The Metaphysical Club*. Nueva York: Farrar, Straus y Giroux
- Samuelson, Paul A. y William Nordhaus, *Principles of Economics*, Englewood Cliffs: McGraw Hill varias ediciones.
- Schmidt, Alfred (2014), *The Concept of Nature in Marx*, Londrés: Verso.

- United States Strategic Bombing Survey, Final Report (1946), Washington: GPO.
- Veblen, Thorstein (1919), “Why Is Economics Not An Evolutionary Science?” En *The Place of Science in Modern Civilization and other essays*. Nueva York, B.W. Huebsch.
- Weber, Max (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. By A.M. Henderson y Talcott Parsons.
- Wildavsky, Aaron (1975), *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little, Brown.

Recibido 20/octubre/2018

Aceptado 20/noviembre/2018