

Restricciones institucionales y mecanismos de mercado en la toma de decisiones públicas

Carlos Tello-Castrillón

La coordinación de políticas públicas se articula primordialmente, en relación con los diferentes niveles territoriales y el nivel central de la administración pública, en función de los mecanismos de regulación de los mercados. En ese sentido, a partir del Consenso de Washington a finales de los 80 del siglo pasado, en el mundo entero se introdujeron por doquier reglas institucionales y mecanismos regulatorios tendientes a la liberalización de los mercados y a la supresión de las barreras nacionales. Esto en virtud de que, bajo la globalización, buena parte de los bienes públicos se han transformado en bienes mercantiles de modo tal que cada uno de los niveles gubernamentales ostenta una capacidad regulatoria, afectando con sus decisiones de diverso modo el funcionamiento de los mercados. Estas políticas han pretendido disminuir la capacidad de intervención operacional de los Estados, pero pretenden – al mismo tiempo – que éstos cumplan una funcionalidad mínima que garantice la eficiencia de los distintos actores en el mercado. Sin embargo, se presentan numerosas esferas en las que la provisión de bienes públicos mercantiles se viene dando de manera imperfecta, excluyendo a unos y favoreciendo la concentración de los bienes en otros. Además, la liberalización no impide que los actores gubernamentales en sus diferentes niveles deban responder frente a las presiones y demandas ciudadanas.

La actual crisis mundial ha puesto en el centro del debate la vieja disputa entre los defensores y los detractores del libre mercado. Parece que una vez más reaparecen lugares comunes de todas las crisis del capitalismo: en primer lugar el afán especulativo que lleva a que los valores consignados en los documentos sean superiores a los valores reales de los activos; en segundo lugar un estado con gasto ineficiente y de constante déficit fiscal y; en tercer lugar una racionalidad económica privilegio de unos cuantos mientras que la mayoría sigue presa de la información asimétrica y por lo tanto mas dependiente de los ritos institucionales. Estas tres ideas están presentes en la escala regional con las crisis advenidas en EMSIRVA E.S.P. y EMCALI¹, cuyos malos resultados del pasado son resultado de factores de este tenor.

Uno de esos factores fue la información mal manejada que llevó a malas inversiones (lo cual ostenta su lado especulativo) de donde se derivó la dilapidación de recursos que luego hicieron falta para las nuevas inversiones en modernización y expansión. Como siguiente punto se tiene que la racionalidad de los agentes fue ante todo política y no técnica descuidando la sostenibilidad de las empresas, en una clara visión cortoplacista, donde se convalidaron hechos como los sobre costos laborales, los continuos sobrecostos por corrupción y una suerte de botín político saqueado en todos sus frentes.

¹ EMSIRVA E.S.P.: Empresa de servicios varios de Cali- Empresa de servicios públicos. esta fue la empresa del Municipio de Santiago de Cali encargada del Aseo, disposición de basuras, zonas verdes y plazas de mercado. Fue liquidada en marzo de 2009 y su información es utilizada en este artículo como ilustración de la propuesta teórica.

EMCALI: Empresas municipales de Cali, es la empresa del Municipio de Santiago de Cali encargada de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto, Alcantarillado, Energía y, Telecomunicaciones. Actualmente intervenida por el estado central. Esta empresa solo se referencia por su situación pero no es objeto de estudio en este artículo.

Todo esto allanó el camino para que apareciera desde 1994 una institucionalidad legitimante para que el aparato estatal central se apoderara transitoriamente de estas entidades regionales para luego transferirlas a otro agente, esto parece que no fue dimensionado en toda su extensión por quienes han manejado y hecho parte de tales instituciones regionales, por lo que cayeron en la trampa. Frente a tal panorama la parte más desfavorecida es el ciudadano, especialmente el más pobre, quien termina por padecer los malos servicios, pagar los sobrecostos y ser excluido de la cobertura.

Los entes regionales sienten el señalamiento público por tal situación y le buscan afanosamente una solución lo que plantea un conflicto de intereses con el nivel nacional interventor. En este escenario para cada uno son vitales los mecanismos de transmisión de la política pública que sirven para legitimar sus respectivas acciones. En ambos niveles se busca alterar tanto los criterios endógenos como los aspectos exógenos del resto de agentes sociales decisores, incluyendo la contraparte, para incrustarla en la institucionalidad referente encauzando las futuras decisiones y así sentenciar el comportamiento agregado en un resultado final estable. Aquí la idea del isomorfismo tanto para las organizaciones intervenidas como para las acciones contraatacantes de los estados regionales es útil como instrumento de comprensión.

La división institucional entre lo endógeno y lo exógeno viene determinada desde las escuelas origen que los proponen: para el primer caso viene dada desde la sociología mientras que para el segundo viene dada desde la Economía (Heikkila e Isset, 2004: 3-7), estando la primera más presente en el discurso regional mientras que la segunda lo es en el discurso del estado central. La institucionalidad relleva el hecho de que las diferencias regionales imponen restricciones que limitan las acciones centrales que puedan aparecer como “universales” mostrando un tipo de racionalidad que desde lo social termina por desviar los propósitos homogenizantes del nivel central. Al mismo tiempo existen intereses políticos en desmedro de las ventajas técnico racionales que llevan a que las políticas centrales no necesariamente sean defendibles desde la racionalidad publicitada. De cualquier forma existe un tácito consenso entre las partes por medio del cual toda argumentación justificante de una u otra postura debe ser consecuente con la racionalidad técnico económica -puesto que esto apunta a la mayor cobertura del servicio- aunque sea solo un discurso y no realmente la prioridad.

Tal como están planteadas las cosas se buscan acuerdos fundamentales (legitimantes) alrededor de tres tipos de opciones como salidas a la problemática planteada: la empresa se privatiza; la empresa cambia a otro dueño estatal de otra región o; la empresa finiquita su reestructuración y continúa en manos del actual propietario estatal. Cualquiera de las opciones tiene que demostrar su pertinencia y en esto puede ser muy útil referenciar algún caso similar. Entre las opciones no se descarta la decisión dictatorial (como ya se vio en el caso de Emsirva E.S.P.) que lleva a una situación inestable, presa de múltiples ataques y por lo tanto altamente probable de ser destronada. Para atenuar la percepción de lo dictatorial el nivel central asume como conveniente enviar sus escuderos al frente para que sean ellos quienes reciban los embates de tal forma que luego el superior irrumpa con aires mesiánicos.

Los argumentos mas usados a favor de la racionalidad acuden a la idea del mecanismo de mercado como la mejor forma de medir una eficiencia operativa que a todas luces fue deficiente en el pasado y que por tanto justificó la intervención de la empresa. Bajo esta misma premisa se supone que el saneamiento al que han sido sometidas las empresas intervenidas se hace con el ánimo de volverlas atractivas para los inversionistas con criterios privados de manera tal que se desprendan de los compromisos políticos que las hacen incurrir en gastos innecesarios y lesivos. Así las cosas el estado termina por asumir el rol que la economía ortodoxa le endilga como es el de ser el garante de las condiciones que hacen que funcione el mecanismo de mercado. Pero las sentencias dictatoriales y la abierta intromisión política lleva a una contradicción con tal aparente racionalidad: si se entrega al mercado la sentencia de la suerte de estas empresas entonces debería operar una mayor ausencia de autoridad también extensible a los precios que se cobran a los usuarios finales. El muy conocido cabildeo o lobby es prueba de que la manifestación del argumento de mercado es solo parcial.

La propuesta central de este escrito es plantear elementos Neo institucionales de estudio que ayuden a predecir en algún grado posibles escenarios de debilitamiento de las tendencias expropiadoras de las empresas estatales de los entes regionales del Valle del Cauca para redistribuir el poder de decisión sobre estas empresas desde el estado central y ponerlo de vuelta hacia el Departamento y el Municipio. Tales elementos son: el mecanismo de mercado, y el isomorfismo organizacional. Para ilustración se plantea la problemática de una de las empresas bandera de este conflicto: la Empresa de servicios varios EMSIRVA E.S.P. Los alcances de la presentación son esencialmente descriptivos y de opinión, la información que la soporta fue capturada por conversación directa con los directivos sindicales junto a la consulta de los medios de comunicación y es útil para delinear y aproximarse primariamente al problema sin pretensiones de exhaustividad, si se quiere lograr esta última es necesario ampliar punto por punto de los aquí consignados junto a un trabajo de campo más amplio. No obstante esta ponencia es un buen punto de partida y referencia contribuyendo al diseño de políticas con líneas coherentes y coordinadas de regulación que traten de solucionar ese conflicto. En este campo, se viene presentando en Colombia, al igual que en otros países latinoamericanos, un revisionismo parcial y fragmentado frente a los efectos negativos de las políticas de liberalización.

EMSIRVA E.S.P. fue intervenida a partir del 2005 y fue liquidada en el 2009 por parte del gobierno central a través de su órgano la Superintendencia de servicios públicos domiciliarios (SSPD). Esto tiene lugar al amparo de la ley 142 de 1994 que removió los monopolios regionales de las empresas de servicios públicos sometiéndolas a la competencia tanto privada como estatal de otras regiones. En esencia los argumentos esgrimidos para la intervención orbitaron alrededor de la insostenibilidad, estos fueron:

1. El lugar de disposición final de las basuras se sobre saturó generando problemas ambientales y administrativos
2. Una excesiva carga pensional que incluyó cargas pensionales de otras entidades municipales
3. Altos costos de funcionamiento que partieron de elevados costos de nómina

4. Ineficiencias en los servicios debido a la obsolescencia del parque automotor y bajos índices de rendimiento de sus empleados

El formato de presentación elegido para estudiar este caso sitúa al conflicto en las decisiones en las Empresas públicas a través de la siguiente secuencia que da lugar a la figura 1:

1. **La racionalidad y los intereses de los agentes públicos frente a la eficiencia:** Se proponen las ideas al respecto especialmente enfocándose en la naturaleza de los intereses. Esta categoría es transversal a todas las demás

2. **Dicotomía Burocracia – Democracia:** Para el caso tratado ambas están bajo el control del Estado central colombiano, para la primera a través del ejercicio ejecutivo primordialmente mientras que para la segunda a través del ejercicio normativo.

Este conflicto asume categorías precisas en cada punto. Las correspondientes a la Burocracia son **a. Lo estructural organizacional** y **b. La centralización**. Consecuentemente las categorías para la Democracia son **a. El mecanismo de mercado** y **b. La descentralización**

3. **Ineficiencias para el usuario final:** Los problemas que se originan derivan en ineficiencia en la prestación de los servicios públicos representada por una cobertura incompleta, mala calidad del servicio, y malos mecanismos de *voz* y *salida*² para el usuario.

4. **Elementos para el retorno del poder de decisión a los entes regionales.** En esencia es un problema político al amparo de criterios técnicos. Las ideas alrededor de las cuales giran los elementos para el retorno referido son una mayor acción política regional, la inclusión de todos los stakeholders y, la formación de expertos técnicos operativos.

La principal muestra del conflicto regional central tiene lugar entre el sindicato de trabajadores de EMSIRVA E.S.P. (SINTRAEMSIRVA E.S.P.) y la SSDP. Las cifras que cada parte ostenta provienen de fuentes distintas, al no creer la SSPD en las cifras oficiales de la empresa contrata su propia auditoría y es con los datos de estos últimos con los que trabaja.

Emsirva E.S.P. presentó problemas financieros por la insostenibilidad de la cartera y las altas provisiones. Operativamente la empresa no alcanzaba a cubrir la totalidad de la ciudad ya que erogaba el 70% de sus ingresos en gastos de funcionamiento parciales sin que pudiera invertir en expansión de su cobertura. Para el sindicato las cifras financieras muestran que si había sostenibilidad de la empresa especialmente porque no tenía deudas con el sector financiero y sí una buena provisión de reservas.

² Según la terminología que usa Hirschman (Citado por Harmon y Mayer, 1999: 322-328). En el capítulo cinco se amplían estos términos

El 3 de noviembre del 2006 la SSPD propuso el plan de salvamiento de la empresa esencialmente para reducir las prebendas laborales, la reorganización de la carga pensional y la sub contratación de los servicios que prestaba Emsirva E.S.P. en la primera parte fue especialmente conflictiva la propuesta de retiro compensado rechazada por el sindicato que finalmente cedió en algunas de las prebendas, no obstante su argumento de legitimidad por ser fruto de una convención colectiva. La SSPD sostiene que esta la renuncia no fue suficiente y se convirtió en la razón principal de la liquidación de la empresa toda vez que su déficit presupuestal alcanzó el 78% de los activos totales de Emsirva E.S.P.

Supone el sindicato que la empresa era sostenible puesto que abarcaba el 97.7% del mercado caleño equivalente a 501 mil 160. Esto parece soslayar la tendencia hacia el mecanismo de mercado que se impuso desde 1994, es decir que a pesar de que la ley 142 de ese año anunció que este monopolio tradicional iba a ser removido, los agentes regionales no creyeron en sus efectos liquidadores.

El problema de la disposición final de los residuos se solucionó con la implementación de un nuevo relleno sanitario en un municipio medianamente alejado de la ciudad pero con una mayor capacidad para atender adicionalmente otros municipios distintos a Cali.

El sindicato sostiene que siempre fue clara la intención privatizadora desde el estado central, recuérdese que la SSPD es un órgano del ejecutivo por lo tanto no se puede hablar de ella como una entidad autónoma, que argumentaba desde el inicio que el mercado de Emsirva E.S.P. debía dividirse en cuatro operadores para igual número de zonas de cubrimiento en la ciudad con la incursión de otras empresas. Esto junto a la insuficiencia en la renuncia de prebendas salariales sirvió para que la SSPD asumiera un comportamiento tal que dificultara las negociaciones políticas de forma que se llegara como única salida a la liquidación.

Por su parte el estado central también encontró méritos técnicos para marginar a los trabajadores del nuevo orden, debido a que su edad promedio era de 47 años y su productividad muy baja, algo incompatible con la lógica del mercado. Para este agente aparte de que los argumentos del sindicato no eran creíbles consideraron que en realidad la empresa estaba en muy alto riesgo financiero puesto que asumió pasivos pensionales que no le correspondían y que provenían de *EMCALI* , el *DEPARTAMENTO DEL VALLE*, *CAJANAL* y *EL IDEMA* casi doblando su número de pensionados. Otro argumento de la insostenibilidad fue la baja cobertura y mala calidad de los servicios que prestaba y la imposibilidad de actualización de equipos que significó la permanente contratación de terceros con los consiguientes incrementos en los gastos operacionales.

Finalmente la salida desde el gobierno regional es un llamado, que no cesa, de respeto por la autonomía regional. En el plano operativo la Alcaldía de Cali y la Gobernación del Valle del Cauca propusieron tres unidades estratégicas de negocio más pequeñas y manejables: recolección, barrido y, disposición final.

1. LA RACIONALIDAD Y LOS INTERESES DE LOS AGENTES PÚBLICOS FRENTE A LA EFICIENCIA

El presente escrito se vale del Neoinstitucionalismo (NI) como el principal marco teórico para estudiar las relaciones propuestas y este primer apartado del presente capítulo se trabaja con el tratamiento que se le da a la idea de racionalidad.

Es reconocido que las tendencias del New public management (NPM) apuntan a la incorporación de los criterios privados de eficiencia y competitividad en las organizaciones públicas³, siendo esto así la responsabilidad social resultante queda dividida de forma tal que sea el Estado quien asuma la función redistributiva y las organizaciones la operación sostenible. Es decir que estas pasan de una visión del estado del bienestar hacia una visión de responsabilidad social del tipo *shareholder theory*, donde la responsabilidad única y primaria de la organización es generar valor para sus accionistas en clara correspondencia con la filosofía Neoliberal. Los accionistas son parte de la sociedad y si son bien compensados, a través de ellos se habrá cumplido con ella

La responsabilidad social apropiada de la empresa es domesticar al dragón, esto es, convertir un problema social en oportunidades económicas y de beneficio económico, en competencia humana, en trabajos bien pagados y en riqueza (Drucker, 1984: 62 citado por Melé, 2007: 57).

Los criterios privados implican relaciones contractuales sujetas a los divulgados problemas de agencia que si son bien manejados conducen a la generación y sostenibilidad de las ventajas competitivas.

Otro aspecto de esta escuela de responsabilidad social empresarial (RSE) que está presente es el funcionalismo propio de una división social del trabajo donde el estado central ejerce su rol de regulador y, el sector privado y los estados regionales, para este caso, operan como oferentes.

La afirmación de Friedman acerca de que “la única responsabilidad de la empresa hacia la sociedad es la maximización de los beneficios para los accionistas, dentro del marco legal y las costumbres éticas del país” (1970 citado por Melé, 2007: 57) sirve para entender que en la promoción del mecanismo de mercado (MM) el estado central ha hecho uso tanto de las leyes como de las costumbres. Siendo estas últimas mas emergentes y diferenciables en una región abren un espectro de acción maleable desde el estado regional que al final puede significar un contrapeso razonable al aparato legal. En la visión que se aplica sobre EMSIRVA E.S.P. la Responsabilidad social dejó de ser el fin último para convertirse en una forma particular de la valoración moral que le asignen sus nuevos dirigentes con criterios privados.

³ Las empresas de SPD en Colombia a partir de 1994, atraviesan un proceso de transformación radical en su historia como producto de la implementación de las leyes 142 y 143 que regulan el sector de SPD en Colombia. Dicha transformación se debe a que tales empresas en nuestro país antes de la fecha indicada actuaban en un escenario monopolístico y (...) de una u otra forma ha (n) ingresado al sector de la competencia. (Varela Barrios, 2007: 74)

El fundamento básico de la racionalidad para el agente de políticas públicas dentro de las teorías cercanas al mercado es el utilitarismo, para sus defensores las cosas tienen valor siempre en cuando tengan una fundamentación empírica y lo que no tenga su origen en el empirismo no es relevante, por lo que aquí la abstracción no es muy importante, es sólo un instrumento entre muchos otros para encontrar la aplicabilidad. Según los utilitaristas las manifestaciones empíricas son las que revelan los deseos de los sujetos quienes son menos racionales que el sujeto de los postulados microeconómicos, es decir cada individuo adolece de falta de plena conciencia sobre su estructura de utilidades y costos. Esto hace que el individuo del utilitarismo sea más cercano al sujeto de racionalidad limitada de Herzberg y Simon cuando “observan los límites cognoscitivos de la capacidad de la gente para resolver problemas, la información limitada de que por lo regular se dispone, lo costoso del análisis general en vista del tiempo y recursos limitados, y la intrusión inevitable de factores políticos externos que alteran el análisis político” (Harmon y Mayer, 1999: 317). En este sentido ha habido fuertes quejas de los agentes regionales sobre la politización de las medidas adoptadas por el estado central, poniendo en entredicho su promocionada objetividad.

Braybrooke y Lindlom (Harmon y Mayer, 1999: 319) le dan gran importancia a los valores y su constante replanteamiento de acuerdo al juicio de los involucrados, por eso es que combaten la idea racional de los objetivos pre establecidos para los actos sociales. La dinámica de las organizaciones estatales muestra ese cambio de paradigma a partir de los cambios de valores de acuerdo al modelo económico predominante. Afín a lo que plantea la propuesta de Braybrooke y Lindblom no hubo para el caso en cuestión una coincidencia inicial respecto a lo que ellos llaman “valores públicos” (Harmon y Mayer, 1999: 317). En el sistema actual priman los valores de mercado que se oponen a los valores presentes en otras teorías como son “los de equidad, comunidad y mantenimiento de la autoridad pública, desarrollo humano y fe en que sólo por medio de procesos sociales caracterizados por la confianza y el respeto mutuo y no por la competencia, podemos descubrir cuáles son en realidad nuestros intereses” (Harmon y Mayer, 1999: 331).

Los valores aparecen como perentorios en su forma inicial pero esto no es suficiente para llevarlos a la aplicabilidad. Para lograr esta aplicabilidad se necesita que estos valores perentorios sean especificados en la forma mejorativa particular que los haga buenos o malos, por ejemplo Harmon y Mayer citan la redistribución como un imperativo social actual que aparece como un valor mejorativo derivado a su vez de un valor perentorio como es “el principio de justicia para todos” (1999: 320), de todas formas el ejercicio individual de los valores encuentra su límite en consensos universales que Braybrooke y Lindblom llaman “objeciones perentorias ilustradas” (Harmon y Mayer, op. cit.: 321) como por ejemplo los derechos humanos o los derechos fundamentales. La evaluación de alternativas se hace mala o buena en relación a las otras alternativas, Por eso ellos hablan de que se trabaja mejor con los “valores mejoratorios” (incrementales) que con los valores “perentorios” (pre establecidos) (Harmon y Mayer, 1999: 320).

“La lógica entre medios y fines con que los individuos relacionan sus intereses con los procesos políticos” (Harmon y Mayer, 1999: 310) es la misma tanto para la elección colectiva como para la forma burocrática: la racionalidad, pero desde una óptica de mercado para la primera y, desde la óptica de no mercado para la segunda.

En el caso de la escuela de la elección pública se hace a través de los mecanismos del mercado: el intercambio, mientras que en el caso de la Burocracia se hace a través de la “coerción” (Ibídem) o la centralización.

El segundo elemento de este apartado es la noción de interés, de acuerdo a lo expuestos en los párrafos precedentes la consecuencia lógica del sujeto racional es la defensa de sus propios intereses lo que se conoce como el individualismo. Los seguidores del mercado se fundamentan en el tipo de racionalidad propuesta por las escuelas Incrementalista, de la Elección pública y, Utilitarista que deriva en una defensa de la acción individual deseable debido a la naturaleza auto interesada del sujeto y por ser menos problemática que el trabajo en equipo. Desde el punto de vista utilitarista el sistema social no necesita de miembros que actúen conforme a principios filantrópicos y altruistas⁴. La relación de las preferencias individuales al agregarse genera el bienestar colectivo, el papel del Estado y de las políticas públicas es conocer cuales son estas tendencias individuales que son legítimas por ser previas a las colectivas y propender por instituciones y políticas que permitan cubrir a una mayor parte de población. La propuesta individualista argumenta que no existe un pensamiento colectivo previo ni existe un deseo previo por promover determinados valores colectivos, sino que en aras de guardar congruencia y afinidad con lo que los postulados económicos proponen, los valores colectivos deben construirse a partir de la agregación de las tendencias individuales y los aparatos institucionales existen precisamente para mantener esta observancia de tales valores individuales de tal manera que los arreglos colectivos se adapten a estos.

Entonces la institucionalidad es un aparato de fondo que se utiliza para poder revelar tendencias individuales, dicho de otra manera la institucionalidad debe velar porque la acción colectiva no sea una limitante de la acción individual y debe trabajar en la promoción de esta última.

En este sentido Harmon y Mayer recuerdan que esto va en consonancia con lo que proponen Buchanan y Tullock, es decir, los resultados colectivos tienen que ser fruto de las relaciones individuales. Ostrom propone una racionalidad individual semejante que gira en torno a la idea de que los individuos están llevados principalmente por la defensa de su interés individual; que tienen cantidades relativas de información para poder llevar a cabo sus acciones y que -aquí aparece una que es relativamente nueva respecto a la idea de racionalidad de la Economía- prefieren ubicarse en “un contexto ordenado” –entiéndase, institucional- (Harmon y Mayer p. 304) para poder buscar los elementos de sus elecciones y; que son maximizadores. Por todo esto cuando se habla de organizaciones públicas, la idea es que sirvan como instrumentos para evitar que los intereses individuales de algún grupo en particular se aprovechen o se ajusten en detrimento de los demás.

⁴ Las ideas altruistas como fundamento del interés colectivo que engloban la sociedad en conjunto son para Buchanan y Tullock llanamente “nociones místicas” (citados por Harmon y Mayer pág. 292), ellos reconocen que aunque hay individuos que no se comportan hedonística y egoístamente su presencia es tan escasa que no alcanza para soportar la idea de pensamiento sistémico como base para la construcción de gobiernos colectivos. Por eso el postulado egoísta continúa como el mejor principio básico de la acción colectiva.

Dicen Harmon y Mayer (op. cit.: 306) que Ostrom no solamente hace la propuesta del modelo anterior para la reforma de las instituciones públicas sino que también plantea todo un cambio en “la ética administrativa que de ella se derivaría” (Ibíd.) sostienen que para este autor no existe la separación entre Administración y Política. Igualmente dice que es indeseable la centralización del poder en un sólo punto, y que finalmente el funcionario público tiene que atender a las demandas de los ciudadanos por encima de atender a quien jerárquicamente le corresponde ser su superior. Si esto no es así termina sirviendo a intereses políticos o de poder específico de alguien en particular o de un grupo en particular y no a la ciudadanía que es a quien tiene que responderle. El funcionario público antes de ser un sujeto organizacional de alguna entidad gubernamental es principalmente un ciudadano que tiene que velar y obedecer la Constitución, es decir, está al servicio de la sociedad que lo ampara.

De esta manera el proceder que propone Ostrom es esencialmente entregar el control del funcionario público a las decisiones de las mayorías o las decisiones de los ciudadanos reflejadas en mecanismos de mercado. Como no desaparecen las organizaciones jerárquicas se plantea una tensión entre estas dos formas de responsabilidad llevando al funcionario a inclinarse más por servir a su centro de poder que a la ciudadanía en sí. Aun así parece ser que dentro de toda la teoría de la Elección pública la organización burocrática es la forma más utilizada universalmente y quizás sea la mejor forma de organización pública.

Existen varias críticas a la premisa del interés propio. En primer lugar Harmon y Mayer (1999: 311-313) afirman que gran parte de los actos que ejecutan los individuos no corresponden a cálculos previos como lo explica la racionalidad sino que son actos más bien inconscientes de cuya naturaleza los individuos se percatan solamente después de que han sido ejecutados. Una segunda dificultad de la defensa del interés propio está en el hecho de que, al contrario de lo que sostienen los teóricos de la elección pública, el individuo no necesariamente busca minimizar los costos de las relaciones sociales, muchos sujetos pueden simplemente gustar de estas relaciones sociales y pensar que lo que para los teóricos es un costo para ellos en realidad es un beneficio puesto que estas facilitan o satisfacen algún tipo de interés distinto al simple lucro individual. De cualquier manera las decisiones del individuo que vive en sociedad siempre son en algún grado sociales en razón de que las instituciones influyen en las elecciones individuales.

Al respecto Harmon y Mayer recuerdan que “los motivos para elegir son normativos y filosóficos y no empíricos ni científicos” (op. cit.: 311). Esto abre la puerta para afirmar que muchas veces las decisiones individuales ni siquiera son simplemente influidas por las instituciones sino que las instituciones determinan y crean el tipo de necesidades sociales que los individuos asumen.

Golembiewski (en Harmon y Mayer, 1999: 312) critica la descentralización que propone Ostrom a través de tres puntos. La primera es que los cálculos racionales que se suponen hacen los agentes del mercado no distinguen entre las situaciones de largo y corto plazo y por supuesto esto en el mundo política real genera inconvenientes para la asignación de recursos.

El segundo punto que se puede citar es que Golembiewski plantea que la “descentralización radical del gobierno” (Ibíd.) no necesariamente significa una mayor moralidad o una mayor democracia, puede significar incluso una atomización del poder de tal manera que quedan fragmentados los esfuerzos y queda más bien diluido el control sobre este tipo de entidades. El tercer punto es que no necesariamente unos tamaños más pequeños de las entidades gubernamentales significan una mayor cercanía o una mayor atención a las demandas del público.

El interés preferente del individuo por trabajar solo puede cambiar si los beneficios de la acción colectiva compensan su sacrificio, estos son básicamente de dos tipos: de una parte hay objetivos o resultados sólo alcanzables por un trabajo en conjunto y de otra parte la conciliación entre las búsquedas individuales de los distintos agentes⁵. Obviamente cuando el individuo considera superiores los beneficios entonces decide trabajar en conjunto y viceversa, tan importante es esta compensación que da lugar a la aparición de la organización⁶.

Entonces La organización surge como una forma de logro de objetivos cuando la acción individual o es demasiado costosa o no produce beneficios en absoluto, por ello esencialmente tienen que ser “sistemas de toma de decisiones –es decir, organizaciones– que causen la menor intrusión en la libertad individual y mantengan al mínimo los costos de organizarse y que al mismo tiempo produzcan resultados tolerables para todos los participantes”. (Buchanan y Tullock en Harmon y Mayer, 1999: 294). Para Buchanan y Tullock (Ibíd.) El ideal de una organización sería la unanimidad de intereses pero ante su obvia imposibilidad, primordialmente por las limitaciones en el tiempo disponible, aparecen formas que se tienden hacia ella ajustándose a esta limitante, las reglas que priman en estas son impuestas por los individuos involucrados.

La asunción de la lógica empresarial en las organizaciones públicas trae al escenario el viejo conflicto organizacional entre lograr una mayor eficiencia técnica a costa de una mayor legitimidad social, y viceversa. En términos de Meyer y Rowan (en Powell y Dimaggio, 1999: 96) es el conflicto entre las “reglas categóricas” y la “lógica de la eficiencia” refiriéndose a las instituciones y la racionalidad técnica respectivamente, que es permanente y para el caso de las organizaciones públicas significa elegir entre una mayor legitimidad social o una mayor eficiencia técnica, el decurso del proceso de EMSIRVA E.S.P. ostenta esta situación sin que haya sido posible calmar los reclamos, aún esta por escrutarse la opinión de la ciudadanía al respecto.

La última categoría transversal sobre la que se quiere ampliar en este apartado es la Eficiencia, término que se usa para justificar tal o cual medida emprendida por alguna de las partes involucradas, a veces tratado en su acepción mas general y a veces tratada de forma matizada para alguna particularidad.

⁵ Puesto que cuando los agentes trabajan sin enterarse de las acciones de los otros es muy probable la aparición de conflictos de intereses.

⁶ Esta idea es aplicable al concepto genérico de organización, sin embargo Harmon y Mayer lo utilizan para referirse a las organizaciones públicas que componen el aparato estatal.

La discusión entre eficiencia-racionalidad como una pareja vs. ineficiencia en los juegos del poder y la política en el otro extremo para Carroll y Teece (2000) tiene su origen en: 1. La imprevisibilidad de los hechos dentro de las organizaciones; 2. La “subordinación a consideraciones políticas, institucionales y culturales” (2000: 73) a las que esta sometida la eficiencia; 3. La forma en que se determinan los parámetros de eficiencia junto al concepto de equilibrio de las partes de la organización y, 4. La idea de que lo eficiente se puede venir al piso o se altera ya que el ser humano se comporta “de manera oportunista y calculadora” (Ibídem); 5. Las deficiencias o las diferencias que aparecen entre la explicación de los comportamientos colectivos frente a la explicación de los comportamientos individuales; 6. La integración y previsiones de los riesgos antes y después de la existencia del contrato. Una vez más es evidente la no consulta de las tendencias ciudadanas individuales para la toma de la decisión de EMSIRVA E.S.P., y desde el estado central, el estado regional y el sindicato aparecieron comportamientos políticos y oportunistas pero cada uno argumentando desde su interés que la eficiencia no era afectada por sus decisiones.

Las decisiones respecto a la liquidación de Emsirva E.S.P. y la posterior fragmentación de la oferta pueden entenderse como un intento de remoción de viejas prácticas que hacían dificultosa la fluidez en las decisiones y actos organizacionales. Desde el punto de vista Neo institucional las organizaciones estatales o privadas en gran parte existen como un compendio de arreglos contractuales que disminuyen los costos de transacción, pero esto se pierde cuando los costos de sostenimiento tanto del aparato burocrático como de las salvaguardas contractuales se hacen demasiado grandes, recuérdese que para Buchanan y Tullock (op. cit.) el trabajo colectivo significa un sacrificio para el individuo.

En los costos de transacción la dicotomía burocracia – mercado no encuentra criterios universales de equilibrio. Desde Coase se reconoce que en algunos casos es mas eficiente – en términos de costos de transacción- la organización (Burocracia) mientras que en otros esto es cierto para el mercado (Williamson, 1996: 29-48), la elección depende de las condiciones particulares del mercado del que se trate (Nilakant y Rao, 1994: 649-651). Para Buchanan y Tullock⁷ (op. cit.) la acción colectiva implica *costos de transacción* que no existen en la acción individual, aunque este no sea el término que usan propiamente. North es un enfático expositor del tema

La incertidumbre sobre el comportamiento de los otros dificulta la capacidad de los entes sociales, o mejor dicho de las organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les ha atribuido en la división del trabajo (Citado por Romero en Powell y Dimaggio, 1999: 13)

⁷ Esta alusión al término es casi evidente, recuérdese que para North estos costos están representados por “los costos de información, los costos de intermediación, los costos del fraude y del oportunismo (...) los costos que nacen en la incertidumbre, de la disminución del riesgo a través de los seguros y los problemas de una selección adversa y de las dudas morales. Los costos de cumplimiento” (Citado por Romero en Powell y Dimaggio, 1999: 13). La idea central subyacente es que los agentes trabajando en un colectivo enfrentan altos grados de incertidumbre nacidas en las asimetrías de información que deben ser atenuados por instrumentos bien sea legales o bien sea de confianza, en todo caso estas salvaguardas ex ante y ex post son costosas.

Fue Ronald Coase (1960) quien hiciera la relación fundamental entre Instituciones, costos de transacción y la teoría neoclásica. El resultado neoclásico de mercados eficientes sólo se obtiene cuando las transacciones no tienen costo. (...) Se crean mercados eficientes en el mundo real cuando la competencia es lo suficientemente fuerte, por arbitraje y realimentación eficiente de información, para aproximarse a las condiciones transacción-costo-cero de Coase, y las partes pueden realizar las ganancias del comercio inherente en el argumento neoclásico (North, 1993: 2)

En la presentación del caso actual se mostró como los gastos operacionales de Emsirva E.S.P. aumentaron por el incremento en la cantidad de contratos debidos a la tercerización.

Los costos de transacción surgen por dos razones, inicialmente son más reconocibles como forma de subsanar las fallas del mercado pero también es casi un consenso que hacen parte de la ontología del mercado explicando muchos de sus faltantes, el segundo caso es la base de la propuesta coasiana sobre el origen de la organización, autores como Boisot y Child lo reafirman cuando “cuestionan la demanda de que todos los nuevos ordenamientos organizacionales son resultado de las fallas del mercado” (Nilakant y Rao, 1994: 651). En otras palabras, los costos de transacción son ineludibles.

La jerarquía no es sinónimo de eficiencia puesto que esta ostenta los ya citados costos de la Burocracia según afirma Simon cuando critica a Gulick, ese autor plantea que es discutible “la suposición de que perfección en la organización jerárquica es sinónimo de eficiencia” (citado por Harmon y Mayer pàg. 302 y 303), este autor reconoce a los costos de transacción como piedra angular de las relaciones neoinstitucionales (Simon, 1991). La universalidad de la eficiencia de la jerarquía es propia de los clásicos organizacionales y es básicamente una postura descontextualizada lanzada sin ser relativizada. En el orden de ideas de Simon más que eficiencia la organización logra un equilibrio fruto de la negociación entre las partes implicadas en la organización cuyos actos están marcados por la racionalidad limitada. Sin esta negociación la situación resultante es insostenible (Tello Castrillón y Blanco Ospina, 2008).

2. ASPECTOS DE LA BUROCRACIA

2.1 LO ESTRUCTURAL ORGANIZACIONAL

Las organizaciones públicas en su decurso van desviando sus objetivos desde los originales fruto de la negociación política hacia unos objetivos nuevos básicamente trazados por los distintos grupos de poder, en especial el poder legislativo y el poder ejecutivo regional o nacional, por ello cuando las organizaciones públicas se crean son objeto de control político primordialmente por parte de los entes legislativos quienes vigilan el cumplimiento de sus objetivos primarios (Carroll y Teece, 2000: 81- 82). Para ejercer el control sobre estas entidades gubernamentales los entes legislativos acuden a los siguientes instrumentos primero “la estructura y organización de estas”, segundo “sus procedimientos administrativos de toma de decisiones”, tercero “su asignación presupuestal” y cuarto “la naturaleza de la revisión judicial a la que estarán sujetas” (todas las citas Carroll y Teece, 2000: 82)

Que tan efectiva son estas medidas dependen del entorno institucional del cual se esté hablando, pueden existir ambientes donde el interés individual esta marcadamente impuesto respecto al interés colectivo y se manifieste en las prácticas de corrupción que obligan a que los entes legislativos establezcan controles muy fuertes, mientras que en otro tipo de ambiente los controles pueden ser mas laxos puesto que se comparte un mayor pensamiento tribal. La intervención directa y por medio de la regulación sobre Emsirva E.S.P. repitió cada uno de estos ítems.

Es inevitable que las organizaciones públicas acojan la Burocracia como su principal característica, esto la hace un mito legitimante para cualquiera de ellas. La normalización racional de las actividades organizacionales se convierte en una institución cuyos resultados se muestran exitosos y por tanto su cumplimiento se convierte en exigencia social más que en ventaja técnica, este hecho altera el origen de la estructura: pasa de la racionalidad como tal a la legitimidad de la misma. El nacimiento de la moderna "estructura formal racional" (Meyer y Rowan, op. cit.: 80) tiene lugar con los escritos sobre la Burocracia de Max Weber y se basa en la creciente complejización de los mercados que a su vez exige mayores niveles de coordinación permanentes e impersonales.

La globalización y las regulaciones estatales colombianas derivadas imprimen tendencias isomórficas en las organizaciones servicios públicos, es útil el entendimiento del caso a la luz del isomorfismo, toda vez que bajo esta idea se plantea que las distintas organizaciones de un sector empiezan a ser simétricas respecto a las instituciones relacionadas con ellas. La presencia de esta tendencia implica que desde una base común, fruto de la adaptación a ese entorno institucional general, las organizaciones de servicios públicos deben aprender a manejar sus criterios de eficiencia de manera tal que sean competitivas para mantener la sostenibilidad. La competitividad tipo privada es la regla del juego desde 1994 quiérase o no.

En la definición de Meyer y Rowan la organización es como un ente complejo articulado a redes aun más complejas

Las organizaciones formales son sistemas de actividades controladas y coordinadas que surgen cuando el trabajo es incorporado en redes complejas de relaciones técnicas e intercambios que traspasan fronteras. (en Powell y Dimaggio, 1999: 79)

La complejidad organizacional interna reside en sus miembros y sus respectivos intereses, como se expuso en el apartado anterior, quienes portan "símbolos (...) "prácticas y patrones", (Hall, 1996: 135). A su vez su contraparte externa menoscaba la autodeterminación organizacional por medio de las reglas y las prácticas.

Es errada la pretensión de que la actividad diaria de la organización es fundamentalmente determinada por la estructura. Existe una disputa entre la Eficiencia prescrita por lo estructural y la ineficiencia resultante de la observancia de lo ceremonial institucional. Para Meyer y Rowan esta disputa se expresa por medio del conflicto entre las "estructuras formales" versus las "actividades de trabajo reales" (op. cit.: 79). En el caso de las empresas de SPD su histórica filiación regional sentencia de manera particular en cada área geográfica un determinado comportamiento ritual y por tanto relativamente ineficiente.

Las estructuras formales de muchas organizaciones en la sociedad postindustrial reflejan marcadamente los mitos de sus ambientes institucionales, mas que las demandas de sus actividades de trabajo (Ibíd.)

La eficiencia de la estructura es el nuevo imperativo de la organización pública, pero su condición de prestadoras de un servicio público, en general con participación de capital estatal, les acarrea el peso político sobre sus actos en una suerte de atadura difícil de desligar.

Las organizaciones que se han construido en torno a la eficiencia tratan de mantener un alineamiento estrecho entre las estructuras y las actividades. Se impone la conformidad por medio de la inspección; la calidad de la producción se supervisa continuamente; se evalúa la eficiencia de las diferentes unidades, y se unifican y coordinan los distintos objetivos

Pero,

Los elementos estructurales sólo están vinculados débilmente entre si y con las actividades, a menudo se violan las reglas, frecuentemente no se ejecutan las decisiones o si se ejecutan tienen consecuencias inciertas, las tecnologías son de eficiencia problemática y los sistema de evaluación e inspección son subvertidos o son tan vagos que suscitan escasa coordinación (Meyer y Rowan, op. cit.: 81)

Para sus miembros la normatización organizacional pública más que ser una guía de acción plena es un mínimo de cumplimiento, por lo tanto lo estructural no garantiza el logro de la eficiencia en términos de satisfacción de las demandas ciudadanas. A esto también contribuye el que al momento de interpretar y ejecutar la norma los gestores de las organizaciones públicas no se desprenden de sus imaginarios políticos. Estos vienen determinados especialmente por la moda de turno en la política mundial y por los intereses de grupo del funcionario.

Ostrom (en Harmon y Mayer, 1999: 298-313) hace su propia definición de lo que significa eficiencia, alejada del significado tradicional que se le da en la Burocracia y a partir de ella cuestiona la idea de que la jerarquía es la mejor forma de organización para la toma de decisiones porque su contraparte democrática (consultiva) también es eficiente. Esto da cuentas de una fe en los sistemas competitivos que inspiran la creación de varias burocracias públicas para que compitan entre si.

Al contrario de lo que sentencia Gullick y su principio de la homegeneidad (Harmon y Mayer, 1999: 301), Ostrom defiende la heterogeneidad en la estructura de una organización pública puesto que la heterogeneidad de la función pública y la dispersión de la autoridad obliga a abandonar parcialmente la pureza funcional de cada agrupación en la estructura. La heterogeneidad ha estado presente desde la misma idea de SPD tiempo atrás, pero en la actualidad se promociona la vuelta a la homogenización al dividir las empresa en varias unidades estratégicas de negocios.

En su afán de construir un nuevo paradigma, la crítica que hace Ostrom (en Harmon y Mayer, 1999: 298-313) a lo que él llama el paradigma clásico representado Woodrow Wilson, Max Weber, Gulick y, Herbert Simon, recalca la politización de la acción organizacional pública en menoscabo de lo estructural debido a que la organización se dedica básicamente a la toma de decisiones y funge como vehículo para conciliar los intereses individuales en forma de intereses colectivos.

Los acuerdos organizacionales pueden considerarse ni más ni menos como acuerdos de toma de decisiones que establecen los términos y las condiciones para hacer elecciones (Ostrom citado por Harmon y Mayer, 1999: 298)

Dicho de otra manera, para este autor no hay diferencia entre las prácticas administrativas y las prácticas políticas porque ambas son vías de conciliación de intereses. Por todo esto es que se considera que las organizaciones son esencialmente entidades políticas⁸. En el mismo sentido se ubica Wilson (Harmon y Mayer, op. cit.: 299) para quien la autoridad administrativa está subordinada a la autoridad política puesto que los administradores son nombrados a partir de las estructuras políticas, no obstante una vez empiezan su acción los administradores se conducen de acuerdo a los principios administrativos como tal.

Desde el punto de vista del utilitarismo, que es la base de los mecanismos de mercados como base de la organización pública, hay que entender que la organización no es un mecanismo consciente creado para el logro de unos objetivos preestablecidos sino que es un vehículo creado para unir esfuerzos en torno a la satisfacción de los individuos que se asocian. Por lo anterior la idea de una planeación pública no es plenamente satisfactoria porque está señalada por unos limitantes que nacen en la racionalidad limitada y por los valores promovidos por las restricciones institucionales.

2.2 LA CENTRALIZACIÓN

La centralización es una de las principales manifestaciones del contra ataque del Estado central a la pérdida de poder que le había significado la constitución política de Colombia de 1991. La intervención de las empresas regionales envía una señal al mercado de que los dirigentes regionales son incapaces de asumir los retos del NPM debiendo dar un paso al costado para que arriben los salvadores desde el estado central. La centralización encuentra muchos defensores, por ejemplo para Wilson (Harmon y Mayer, op. cit.: 299) es necesario que haya una relativa centralización para ejercer una mayor autoridad porque entre más descentralizada esté una estructura de poder mayor control se pierde. La re centralización del sistema colombiano presenta tanto el tradicional y esperable incremento de las burocracias del estado central, como la fuerte normalización y vigilancia de las organizaciones de servicios públicos (estatales regionales o privadas) en una suerte de híbrido con características jerárquicas y mercantiles al mismo tiempo.

⁸ Harmon y Mayer identifican la toma de decisiones como casi sinónimo de los procesos políticos (op. cit.: 311) lo que significa ineficiencia técnica.

En aquellos aspectos donde la sustitución directa del poder regional es ilegítima el estado central asume el rol inmanente definido por toda escuela económica: las regulaciones como “fuerzas coercitivas del ambiente” (Hall, 1996: 135) que le imprimen tendencias isomórficas a las organizaciones objeto. Esto ultimo entremezcla muy sentidamente burocracia y mercado al servicio del control porque, acorde al que señaló Golembiewski (Harmon y Mayer, 1999: 311-312) al criticar a Ostrom, las regulaciones desde el estado central se hacen a partir de cálculos de expertos enviados por él (como en el caso de la auditoría particular que contrató la SSPD para hacer sus propios cálculos) lo que les da un doble aire centralizador representado por la unilateralidad del concepto del experto junto a la correspondiente del poder político del estado central. Las presiones para el cambio institucional que fueron descritas por North (citado por Romero, 1999: 25) y se traducen en la pérdida de legitimidad y sostenibilidad de la organización actual, imponiéndole la necesidad de un cambio: “Modificación de los precios relativos”; “Cambios en los gustos y las preferencias de los sujetos –el mundo de eso que llamamos ideología –”; “Nuevo conocimiento” (Ibíd.) que altera la tecnología y; alteraciones del entorno general las organizaciones. Esto se dio en el pasado de Emsirva E.S.P. y significó su fin.

Las organizaciones de servicios públicos regionales por naturaleza reflejan la carga institucional endógena de su área geográfica y entran en competencia darwiniana entre unas regiones y otras, y de estas frente al estado central. Esta disputa tiene tintes políticos y técnicos y se hace a través de “el cambio institucional, (...) la capacidad de negociación e influencia que desarrollen los actores, (...) su capacidad de aprendizaje, (...) [el] cambio en sus modelos mentales [y], en sus mapas cognitivos” (Romero, op. cit.: 24-25) y; el tratamiento dado a la información.

Pero el argumento de la eficiencia por medio de la regulación se debilita cuando el ideal burocrático que da nacimiento a la norma se convierte en un mito ceremonial, “las estructuras formales que rinden culto a los mitos institucionalizados difieren de las estructuras que actúan eficientemente” (Meyer y Rowan op. cit.: 96). Lo mas peligroso de este ceremonial es que en el se convierten en asuntos técnicos los mandatos sociales (por ejemplo confrontar indicadores financieros con cobertura) y que “están considerablemente institucionalizados” (Meyer y Rowan, op. cit.: 82) por eso se toman como legítimos y fuera del alcance individual para su modificación.

La centralización se refuerza si se atiende que los mecanismos de mercado difícilmente satisfacen las principales metas de de la Administración pública. La propuesta de Hirschman (En Harmon y Mayer, 1999: 322-329) explica las inequidades que genera por ejemplo en la posibilidad de expresión de los deseos de todos los individuos (en términos de este autor *la voz*): aquellos que están mejor informados, que generalmente son los más ricos y educados, tienen *voz y salida* (posibilidad de abandonar una organización que no les satisfaga) y por lo tanto se pueden hacer sentir más fácilmente. Para aquellos que no están tan bien informados, que generalmente son los más pobres, su *voz* no será considerada seriamente porque su amenaza de *salida* no es creíble o ni siquiera existe y por lo tanto les son más repetidas las situaciones de desigualdad y menor calidad en los servicios públicos.

3. ASPECTOS DE LA DEMOCRACIA

3.1 EL MECANISMO DE MERCADO

Mientras se insista en las posturas burocráticas se creará que lo esencial de la organización pública es la estructura, es decir una pre concepción de objetivos, pero desde el punto de vista de los defensores del mercado es mejor concentrarse en entender un proceso más emergente como es la toma de decisiones y la forma en que esta permite enfrentar el conflicto.

El gran número de agentes involucrados en la demanda de servicios públicos hace difícil encontrar formas más personalizadas de atención, por eso se hace atractivo acudir a una forma impersonal y de bajo costo de coordinación como es el mercado. Sin embargo este también acarrea sus propios costos especialmente aquellos relacionados con la búsqueda de la información pertinente para decidir respecto a cantidades y calidades de lo demandado, de ahí surge la constante dicotomía entre la asignación de recursos por medio del mecanismo de mercado (MM) o por medio del mecanismo de no mercado (MNM) donde se incluyen las burocracias y las jerarquías.

Debe recordarse que en el Mercado las decisiones son “no obligatorias, voluntarias” (Ménard, 1997: 24) y el mercado como tal es resultado de un proceso socio histórico que lo convierte en “una institución en particular” (Ménard, 1997: 25) que sirve como “mecanismo de transferencia de derechos de propiedad”⁹, aquí los agentes también persiguen su interés individual agregándose hasta lograr resultados colectivos. El orden institucional presiona para que nazcan organizaciones que satisfagan sus exigencias. Llevando a una “institucionalización de las relaciones económicas entre los agentes” (Ménard, 1997: 26). Los actos organizacionales no son solamente del tipo MNM, los MM están presentes porque los sujetos organizacionales no dejan de ser miembros de la sociedad y porque al interior de las organizaciones surgen seudo mercados donde se disputa el acceso a los recursos.

Aunque las organizaciones (burocracias y jerarquías) son el mejor ejemplo de los MNM en ese grupo también están incluidas las instituciones y los contratos (Nilakant y Rao, 1994: 650). De todas formas es claro que los MNM son todos aquellos que no corresponden a los supuestos de la competencia perfecta (Tello Castrillón, 2006).

Arrow considera que la Autoridad es “una característica fundamental de la organización económica (...) que la distingue radicalmente del mecanismo del mercado” (Ménard, 1997: 39) y es el principal elemento diferenciador entre un MM y un MNM. En el MNM los recursos se asignan a través del criterio que haya elegido quien ostenta esa autoridad y por supuesto que no se libra de la carga política y axiológica especialmente en las políticas públicas. En una hipotética situación de presencia plena de las condiciones de competencia perfecta esta autoridad es prescindible.

⁹ El concepto de mercado es distinto al de mecanismo de mercado, sin embargo casi todos los autores, incluyendo a Ménard, los tratan indistintamente. El mecanismo de mercado está definido en este y los párrafos subsecuentes mientras que Mercado es el *espacio* donde tienen lugar las transferencias de derechos de propiedad.

Aunque se sabe de la imposibilidad de existencia de estas condiciones se piensa que sus predicciones son razonables, de ahí que en muchos casos se tome al MM como elemento suficiente para coordinar las acciones colectivas, eso sí contando con que los sujetos se comporten de acuerdo a las expectativas racionales y que son capaces de calcular marginalmente su utilidad o desutilidad.

Aunque el análisis marginal puede ser un enfoque mental útil dentro de cualquier otro razonamiento, y no es por lo tanto exclusivo de la Competencia Perfecta, su referencia viene usualmente asociada a ésta. En efecto el análisis marginal está presente en los planteamientos sobre las otras estructuras de mercado (Monopolio, oligopolio, competencia monopolística), y hasta en formas de explicación del comportamiento organizacional, pero cuando se menciona es bajo el esquema de una comparación de esas estructuras con el patrón de la Competencia Perfecta. Esto significa que la marginalidad aislada del contexto de la competencia perfecta no es una condición suficiente para definir un MM pero si es una condición necesaria e ineludiblemente relativa a él en algún grado.

Como se trató en Tello Castrillón (2009: 68) “es claro que los MM se definen por una ausencia de autoridad, la marginalidad y, las condiciones de la Competencia Perfecta”. Esto último se refiere a la “Homogeneidad del producto”, la “movilidad de recursos sin restricciones”, el “gran número de compradores y vendedores” y, la “información perfecta” (todos los nombres tomados de Miller, 1990: 333-334) en todos estos es clara “la presencia de de los conceptos de *ausencia de autoridad y marginalidad*” (Tello Castrillón, 2009: 68)

En el Neoinstitucionalismo no se desecha la idea de mercado y se hace más bien un complemento, por ello es que las restantes categorías conceptuales consignadas en este artículo entre mezclan elementos de elección individual con elementos de autoridad. En general las teorías de mercado para la Administración pública muestran una relación entre el individuo -sujeto organizacional- y su ambiente particular, básicamente enmarcada por un afán de utilitarismo.

A partir de estas consideraciones, se reafirma la influencia que hacen las teorías del mercado sobre las propuestas del mundo organizacional público. En tal sentido hay cinco premisas básicas que se trabajan dentro de las teorías del mercado en la Administración pública (La Teoría de la elección pública y el incrementalismo desarticulado según plantean Harmon y Mayer, op. cit.: 286-331) y que son el pilar básico de sus posteriores desarrollos:

1. Las acciones colectivas son el resultado de las elecciones individuales, entonces el principio de toda decisión colectiva es descubrir las preferencias individuales.
2. El conflicto es inherente a la naturaleza social puesto que los intereses individuales pueden ser diferentes y antagonistas unos con otros, este conflicto se puede mediar, es decir que se puede manejar y no necesariamente solucionar.
3. Para tomar decisiones colectivas hay que establecer parámetros claros de decisión de cuales preferencias individuales se imponen sobre cuales otras.
4. Opera la racionalidad limitada, las elecciones individuales son satisfactorias no necesariamente optimas, es decir, no son maximizadoras.

5. Las decisiones pasadas mantienen su presencia puesto que las actuales son una nueva manifestación de esas y la diferencia entre las dos es una cuestión de intensidad más no de tipo.

Las características reseñadas del MM fomentan la descentralización y el poco control de las acciones individuales. Si se parte del precepto liberal de que el individuo es el mejor juez de su propio bienestar entonces hay que considerar que el MM es un camino adecuado para conciliar las tendencias individuales al tiempo que acarrea los menores costos de coordinación.

En la definición que hace Mueller sobre “la Teoría de la Elección Pública” (Harmon y Mayer, 1999: 289): “el estudio económico de la toma de decisiones aparte del mercado, o simplemente como la aplicación de la economía a las ciencias políticas” (citado por Harmon y Mayer pp. 289-290) es más que nítida su afiliación a los principios básicos de la Economía, tácitamente las corrientes Clásica y Neoclásica. Según Harmon y Mayer esta teoría tiene influencias de Madison, de Hamilton y de De Tocqueville y sus principales elementos son en primer lugar una división de la autoridad de tal manera que equilibre los poderes y así controle la tendencia natural a ser corruptibles de quienes ejercen el poder. La segunda, es que las “reglas administrativas” (op. cit.: 304) tienen unas implicaciones políticas para sus usuarios por lo tanto la administración y la política no pueden ser separados como lo había planteado Wilson. En tercer lugar es sano estimular una competencia entre distintas organizaciones gubernamentales fundamentada en la idea de policentricidad, es decir, que haya distintos centros de poder y no todo centralizado en un solo punto. En cuarto y último lugar el propósito de la administración democrática es “llevar al máximo la eficiencia medida por el menor costo en tiempo, esfuerzo y recursos” (Ostrom citado por Harmon y Mayer p. 304)

La filosofía de la teoría de la elección pública está basada esencialmente en el individualismo y en la defensa del interés individual por encima de valores públicos y de la moral pública a la usanza de los valores del mercado, por presentar esta característica se hace blanco de las mismas críticas respecto a que el ser humano necesariamente defiende sólo su interés y peor aun, respecto a que el sistema debe construirse esencialmente para salvaguardar la defensa individual de cada quien. Por supuesto que esto plantea un innecesario derrumbe total del sistema siendo más conveniente atenuar y conciliar esta construcción, a la manera incrementalista, con elementos más colectivos.

En general los valores que fomentan el mercado son valores que se centran en la individualidad y por lo tanto no contribuyen a la consolidación de una comunidad. Dicen Harmon y Mayer al terminar su apartado de Hirschman que “debemos buscar mecanismos administrativos distintos del mercado para fomentar la cooperación y, más generalmente, para poner en práctica valores como equidad, responsabilidad y un sentido de comunidad” (1999: 328)

Las conclusiones de Harmon y Mayer frente al tema empiezan por proponer que la Burocracia es lo suficientemente flexible como para darle cabida a la postura incremental desarticulada no obstante sus limitaciones.

Tal como corresponde a su origen en la economía Neoclásica Las teorías que enfatizan en el mercado mantienen muy preocupadas por el presente y poco les importa la historia que las precede o el futuro. En ese sentido Harmon y Mayer (1999: 331) dicen que aquellos se preguntan cuáles son las reglas y no de donde vinieron las reglas, lo que les genera una miopía que les impide entender cuáles podrían ser sus futuros factores de cambio.

3.2 LA DESCENTRALIZACIÓN

De la misma manera que el intercambio se muestra ventajoso para la elección individual (Ostrom, Buchanan y Tullock, en Harmon y Mayer, op. cit.) también resulta ventajoso para la estructuración gubernamental, el arreglo que asume un gobierno basado en el intercambio es una forma descentralizada, que se cumple en la fase final del caso aquí planteado. Buchanan y Tullock (op. cit.) defienden la idea de la descentralización no tanto por la cercanía de la autoridad a la gente sino por el fomento a la competencia entre los distintos entes gubernamentales descentralizados. Si los servicios que ofrecen las entidades gubernamentales, por ejemplo los servicios públicos, se encuentran en manos de varios “oferentes” se genera una competencia entre estas distintas agencias permitiendo que la sociedad alivie los costos de determinadas malas decisiones puesto que los demandantes, es decir el público en general, se trasladarán hacia aquellos oferentes que consideren más ventajosos.

El conflicto entre los agentes regionales de Cali y el Valle del Cauca y el estado central colombiano se expresa en todas las formas previstas por Buchanan y Tullock (en Harmon y Mayer, op. cit.: 295) para tomar decisiones sobre las asignaciones de los recursos: la unanimidad, la coerción, la lucha de tipo político y la forma preferida por estos autores, el intercambio y la subsecuente descentralización. Los hechos sugieren que el estado central ha hecho uso de todas estas para finalmente aterrizar en mayor grado en la última.

La descentralización desplaza el control desde la burocracia hacia el mercado. Cuando el estado central colombiano agota la instancia de la intervención en la estructura y libera la entidad pasándola a nuevas manos no pierde el control puesto que pende sobre ella el sometimiento a sus regulaciones, de esta manera se confirma la predicción de Meyer y Rowan (op. cit.) acerca de la tensión que vive el funcionario de la organización de servicios públicos al responderle a las ceremonias y regulaciones del medio junto a la racionalidad técnica de su organización. Las exigencias del medio asumen formas particulares cuando se trata de determinada región con su propio bagaje socio histórico, la organización es una micro sociedad del medio que la alberga y desaparecería si no atiende a esta institucionalidad y las interdependencias resultantes con la institucionalidad macro y la racionalidad técnica. (Meyer y Rowan, Op. Cit.: 85)

las organizaciones que incorporan elementos socialmente legitimados y racionalizados en sus estructuras formales maximizan su legitimidad y aumentan sus recursos y capacidad de supervivencia (Meyer y Rowan, op. cit.: 93)

Los “mitos racionalizados” (Meyer y Rowan, op. cit.: 86) son usados como forma de control y pueden ser difundidos y promovidos por la regulación estatal central, la historia está cargada de ejemplos de cómo ellos encauzan las actuaciones particulares de cada actor social:

“Los principios del universalismo (Parsons, 1971) los contratos (Spencer, 1897), la restitución (Durkheim, 1933) y el conocimiento experto (Weber, 1947)” (ibid.), “la especialización del trabajo (...) [y el] principio de coordinación” (Meyer y Rowan, op. cit.: 87).

Estos mitos pueden ser influenciados por las organizaciones mas grandes. Lastimosamente parece que la labor política de Emsirva E.S.P. y de las autoridades de Santiago de Cali y el Valle del Cauca no fue suficiente para este cometido puesto que se contaba con un buen tamaño de stakeholders y se pudo haber utilizado una intensa actividad publicitaria.

Bajo las nuevas reglas el intercambio es la forma establecida para la toma de decisiones colectivas, este es descentralizado y prevé que quienes puedan aparecer como desfavorecidos, como sucedió con los trabajadores liquidados, por una determinada decisión de partida pueden ser recompensados a través del intercambio con aquellos que resultan beneficiados, las nuevas empresas oferentes para este caso, hasta llegar a una situación que favorezca a la mayoría. Pero esta lógica que viene de Buchanan y Tullock (op. cit.) falla si después de estas reasignaciones no se llega a ningún acuerdo o solución, estos autores concluyen que entonces la decisión es mala. La latencia de la crisis de la liquidación de Emsirva E.S.P. sugiere que el poder regional aún no se ha resignado a la posición secundaria a la que fue relegado por el estado central.

El intercambio es más natural al ser humano que la obediencia a una autoridad según Buchanan y Tullock, esta idea es especialmente aceptada desde Adam Smith quien en 1776 en su obra “La riqueza de las naciones” construye la explicación exhaustiva del sistema económico occidental sobre la base primaria del ser humano como un ser comercial con una natural “propensión a comerciar, trocar e intercambiar una cosa por otra (...) uno de esos principios originales de la naturaleza humana para los cuales no puede encontrarse mayor explicación” (Blaug, 2001:31). Aunque él mismo da pistas sobre el origen de esta propensión: el ser humano siempre busca con mayor o menor ahínco aumentar su bienestar. La familiaridad del ser humano con el intercambio es extensible al mercado porque el intercambio se asemeja a lo que sucede en el mercado y permite que este encuentro de intereses y estas decisiones consensuadas se hagan de manera más eficiente, es decir, con menos costo. El intercambio tiene la facilidad de que puede lidiar con el conflicto natural que existe por divergencia de intereses porque las personas afirman Harmon y Mayer no solamente difieren en sus intereses sino que creen que está justificada esta diferencia, entonces tratar de persuadir a unos de que estos intereses son o no son válidos es más complicado que simplemente entrar a negociar la manera de encontrar compensaciones a las pérdidas por priorizar tal o cual o cual interés.

Acorde a las observaciones neoinstitucionales planteadas en el capítulo anterior (el intercambio es una vía para “dispersar la autoridad” -Buchanan y Tullock, en Harmon y Mayer, op. cit.: 297-) Harmon y Mayer (op. cit.:295) señalan que el intercambio no es tan simple ni tan eficiente como lo plantean Buchanan y Tullock, es decir, el intercambio también supone algunas dificultades y no necesariamente mantiene tal fluidez al tiempo que es una forma en la cual las preferencias individuales predominan en la toma de decisiones, entonces se abre una puerta para el regreso con mayor ímpetu de las fuerzas regionales sobre la administración de las empresas de servicios públicos.

La intervención actual no puede ser indefinida porque el aparato burocrático por naturaleza tiende al desgaste no obstante ser la Burocracia “el modo primario de organización pública” (Ostrom, en Harmon y Mayer, op. cit.: 305). La homogenización a la que apunta finalmente no diferenciará unas demandas individuales y regionales de otras, entonces la Burocracia se convertirá cada vez en un ente más inmanejable y los correctivos propuestos no harán más que amplificar sus propias deficiencias resultando más costoso para la sociedad y perjudicando a aquellos a quienes supuestamente quería favorecer (Ibíd.).

Como salida está la descentralización en forma de Democracia, que para Ostrom es eficiente: “Democracia y eficiencia no sólo son conceptos directamente relacionados sino virtualmente sinónimos” (Harmon y Mayer, 1999: 305). “La teoría de la elección pública (considera) (...) estrechamente el interés público como la maximización eficiente de una utilidad acumulada” (Harmon y Mayer, 1999: 307). Lo que deben hacer las fuerzas regionales es encontrar mecanismos democráticos de revelación de las preferencias de la ciudadanía regional.

El primero que utilizó un término relativo fue David Braybrooke, cuando utilizó la expresión “incrementalismo desarticulado” (Harmon y Mayer, op. cit.: 314). Básicamente la idea es que hay un proceso de ajuste mutuo entre los distintos decisores de tal manera se de entre unos y otros una negociación de sus diferencias marginales¹⁰. La idea es que se puedan hacer negociaciones cuando las diferencias no son significativas, es decir solamente lo son en cuanto a la forma y no necesariamente respecto al fondo en otras palabras si la disparidad no es demasiada y más o menos hay un consenso previo sobre hacia donde se quiere llegar.

Harmon y Mayer (1999: 314-315), citan que para Braybrooke y Lindblom en general la política occidental se ha regido a través de análisis del tipo incrementalismo desarticulado trabajando más en busca de mejorar el statu quo actual y de mirar cuales son las variaciones marginales posibles más que luchar por alcanzar un estado ideal nuevo. Por ello los análisis occidentales se centran en la marginalidad. Los dirigentes regionales no observaron que esta tendencia incremental se rompería por lo tanto no estuvieron preparados para el cambio en las reglas de juego, no obstante es lógico esperar que el actual marco se mantenga de la manera que lo predice el incrementalismo y por lo tanto están a tiempo de ajustarse a él.

4. INEFICIENCIAS PARA EL USUARIO FINAL

En su “Teoría de la Administración democrática” (Harmon y Mayer, 1999: 303) Ostrom define la eficiencia de forma un tanto distinta a la que tradicionalmente se conoce. En este caso eficiencia se refiere a que sean satisfechos la mayor cantidad de intereses individuales dentro de una democracia, es decir, un resultado es eficiente siempre y cuando haya considerado las preferencias reveladas de los usuarios de las entidades públicas, incluso textualmente Ostrom dice que “la eficiencia del productor si no sirve al consumidor carece de todo significado económico” (Harmon y Mayer, 1999: 304).

¹⁰ La denominación *marginal* hace referencia a lo *incremental*. Esta procede de la Microeconomía.

El orden institucional de la organización estudiada está sujeto a la presión de los grupos de poder desde el estado central y desde el nivel regional, como tal se usa como instrumento para el logro de los intereses de grupo, y a menos que haya un mecanismo democrático de consulta popular sobre el proceso el ciudadano común está marginado de ese poder, pero no de sufrir las consecuencias. La pelea por el arreglo institucional es muy importante porque ella genera organizaciones que se encargarán de sostenerla en una “relación simbiótica” que tiende “a perpetuar arreglos ineficientes” (Romero, Op. Cit.: 24)

Parece desde el estado regional no hubo la gradualidad para cambiar el orden de las empresas estatales regionales de servicios públicos tal como se propone en el *Incrementalismo*, y por ello cuando llegó el vencimiento de los términos los hechos se vinieron como una revolución.

La embestida re centralizadora viene para controlar lo que Carroll y Teece (op. cit.: 81) llaman “la transformación fundamental” de las organizaciones públicas regionales pero abren las puertas para que este síntoma aparezca en las nuevas organizaciones delegadas. El término alude a la posibilidad de que una entidad gubernamental a quien la autoridad central le ha delegado funciones termine por sacar ventaja del aprovechamiento de la información privilegiada de la cual dispone y así obtener beneficios adicionales, en este caso tanto económicos como políticos, que le permitan acceder a determinados recursos que para otros no es fácil Este planteamiento equivale a aplicar la idea de oportunismo en el sector público.

5. ELEMENTOS PARA EL RETORNO DEL PODER DE DECISIÓN A LOS ENTES REGIONALES

Las fuerzas regionales deben actuar en el frente burocrático respondiendo a la institucionalidad y en el frente del mercado respondiendo a la competitividad y a las exigencias de la demanda. Una de las posibles salidas al problema, aparte de las ya planteadas a lo largo del escrito, nace inicialmente en las ideas de Hirschman (Harmon y Mayer, op. cit.: 322) quien hace una crítica del mercado y acepta la necesidad de que las organizaciones sobrevivan pero satisfaciendo las preferencias de clientes y miembros de la organización equiparando las necesidades o los intereses de los “dirigentes administrativos y políticos” con los intereses de los “votantes y miembros” (ibíd.)

El texto de Hirschman que ilustra su propuesta se llama “Exit, voice and loyalty” (que se puede traducir como salida, voz y lealtad). Por *salida*, Hirschman se refiere a la decisión que puede tomar un cliente o un miembro de la organización de dejar de pertenecer a ella o dejar de comprarle el producto cuando se siente insatisfecho. Por *voz* se define una decisión un tanto diferente a la anterior en la cual no se abandona la organización sino que se trabaja para mejorar la situación y, en *lealtad* se plantea que esta se mantiene frente a la organización y aunque el cliente o miembro se vea motivado para abandonarla este sentido le dicta quedarse. Una combinación de estas tres cosas plantea Hirschman, según exponen Harmon y Mayer (op. cit.: 322-328), es lo que hace que las organizaciones se sostengan aun en periodos de crisis y que precisamente les ayuda a superarla.

Hirschman sostiene que se necesitan tres condiciones para poder superar un periodo de falla de la organización. En la primera es cuando se manifiesta la voz del cliente - durante este apartado de Hirschman cuando se habla de clientes de la organización todo el tiempo también se está hablando de sus miembros-, entonces la primera condición es que el cliente o miembro manifieste una insatisfacción con la organización. La segunda condición que se requiere es que el gerente o los administradores tengan el tiempo y los recursos suficientes para poder tomar las acciones de enmienda sino lo tienen seguramente los clientes se podrán pasar hacia otro productor; y la tercera condición es que los administradores, los gerentes efectivamente le presten atención a estos reclamos de los clientes y miembros.

En una situación de fuerte deterioro de toda una industria donde la calidad se haya visto afectada, los clientes podrán estar migrando de una organización a otra tratando de encontrar una mejor calidad que no van a encontrar, y por lo tanto aparece en los dirigentes una actitud de complacencia puesto que la migración significa que se van los clientes más molestos. Algo similar sucedió en la era monopólica de las empresas de SSPD.

Según plantea Hirschman existen dos tipos de clientes que hacen viable esta migración: a unos se les llama clientes alerta y a otros clientes inertes. Los primeros son aquellos que envían las señales de insatisfacción planteando la necesidad de un cambio, mientras que los segundos quienes clientes que permanecen, incluso se les puede asimilar a clientes inelásticos, permitiendo que la empresa se sostenga mientras hace su proceso de recuperación.

Entonces Hirschman plantea los tres elementos del título de su obra en relación con estos clientes alertas y estos clientes inertes. Dicen Harmon y Mayer "para que la *salida* sea eficaz (...) deberá haber una combinación apropiada de clientes" (1999: 324) alerta e inertes. En el lado de la *voz* no hay mucha diferencia en la relación entre estos dos tipos de clientes respecto al planteamiento que se hizo para las salidas. Cuando los clientes tienen la salida como opción viable y amenaza creíble son mejor atendidas sus protestas. De todos modos para los clientes la salida es un recurso más viable y más inmediato que la voz puesto que la voz toma mucho tiempo mientras que la salida puede ser inmediata, ahora esto obviamente depende de la facilidad que tenga el cliente para moverse de un oferente a otro, por ejemplo si se encuentra en el mercado de bienes duraderos le es más plausible utilizar la voz y no la salida como medio.

Para el sistema político democrático este término o concepto de la voz es clave puesto que "la efectividad de la voz tanto en términos de las oportunidades de expresión como en la seriedad con que se le atiende, es la base fundamental por la cual juzga la democraticidad del gobierno" (Harmon y Mayer, op. cit.: 325). Sin embargo existe una paradoja en el mundo organizacional y es que los clientes que están mejor informados son aquellos que pueden utilizar la voz como mecanismo, y al mismo tiempo estos son quienes están mejor informados por lo tanto son los más susceptibles de poder migrar hacia otro oferente, Hirschman los llama "consumidores conscientes de la calidad".

Esta posibilidad de salida que tienen los clientes mejor informados inestabiliza las instituciones de una sociedad, Hirschman plantea un ejemplo relacionando las escuelas públicas y las escuelas privadas donde asume que en un caso hipotético en que las escuelas públicas deterioraran fuertemente su educación los clientes mejor informados van a trasladarse hacia las escuelas privadas. Eso implica que las escuelas públicas se van a quedar sin aquellos sujetos mejor capacitados para utilizar el mecanismo de la voz y poder mejorar la institución como tal, entonces se están condenando a quedarse con los sujetos menos informados y por lo tanto sus posibilidades de progreso disminuyen.

Esta idea de la voz y la salida tiene una implicación para el ejercicio en la Administración pública: si hay voz pero no hay posibilidades de salida los consumidores y los usuarios están presos de la institución pública como tal. Al mismo tiempo si hay salida pero no hay voz entonces los perjudicados son los administradores puesto que no tienen un mecanismo de retroalimentación de su acción.

Ahora bien, el mecanismo de la lealtad es aquel cuya finalidad es “suspender las salidas y activar la voz” (Hirschman citado por Harmon y Mayer, 1999:326). La lealtad no se hace en términos altruistas mas bien se hace porque el individuo considera que permanecer sirve a sus intereses, bien sea por la coerción de un posible castigo o la persuasión por medio de una posible recompensa.

El otro criterio para encontrar solución es la reivindicación de la responsabilidad social empresarial (RSE) de las organizaciones de servicios públicos aún considerando su lógica de empresa privada. La teoría que mejor explica el papel colectivo de esta RSE es la teoría de los grupos de interés o stakeholders¹¹ theory, que es muy clara en la forma en que la organización debe responderle a cada uno de sus grupos implicados. Bajo esta premisa la organización debe cumplir con equidad y armonía el retorno a cada grupo, es muy importante la negociación como forma de conciliación entre estos grupos.

La clasificación de los stakeholders, de los intereses respectivos que se priorizarán y, de los métodos de negociación se hace bajo los criterios éticos de los dirigentes organizacionales. De cualquier forma ocurre una internalización de los actos organizacionales de la misma manera que la Economía sugiere trabajar las externalidades.

Es muy importante incluir en el nuevo escenario “la participación de grupos de interés en el proceso regulativo” (Carroll y Teece, op. cit.: 83) que supone dos grandes ventajas: de una parte ellos son unos monitores tanto del medio como de las condiciones a las cuales se enfrentan las entidades gubernamentales y, de otra parte ellos revelan las condiciones y obstáculos políticos a los cuales podrían enfrentarse a estas entidades facilitándole la labor a los organismos de control al tiempo que imprimen un sello regional a la gestión de estas organizaciones.

¹¹ En general los stakeholders se identifican con los agentes principales del sector, es decir “...aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de vida institucional: proveedores clave, consumidores de recursos y productos, dependencias reguladoras y otras organizaciones que elaboran servicios y productos similares (Powell y Dimaggio citados por Hall, 1996: 314) en relación directa con la organización. Además hay que incluir a los empleados y accionistas.

Pero bajo la lógica expuesta del intercambio es de esperar que un grupo de interés no va a revelar información que le resulte inconveniente y su opinión debe ser confrontada con la de pares de tal manera que se favorezca mayoritariamente al colectivo.

La adaptación institucional de la organización debe consultar las preferencias individuales (Romero, Op. cit.: 27) tal como se expuso en el segundo apartado de este artículo, de lo contrario su ajuste tendrá un tenor “episódico y dramático” (Íbid.) al tiempo que puede acudir a los instrumentos políticos para no simplemente adaptarse a la nueva institucionalidad sino que influya sobre su diseño porque los arreglos institucionales favorables son “inversiones a largo plazo” (Tsebelis citado por Romero en Powell y Dimaggio, op. cit.: 26).

De otro lado en la región debe existir un alistamiento tecnológico y político al mismo tiempo, es decir mantener una tecno estructura afín a las nuevas reglas del mercado, especializada en lo operativo, y al mismo tiempo un cuerpo político capacitado para lidiar con lo institucional y con todos los stakeholders partiendo de un acuerdo fundamental entre todos ellos. En ese sentido Meyer y Rowan (Op. Cit., 98-99) proponen “La separación” y “La lógica de la confianza y de la buena fe” como elementos centrales en el control de una organización, en este caso pública. En la primera debe haber un trato puntual de las actividades de acuerdo a lo técnico separado de la actividad política interna y externa con las ambigüedades y flexibilidades que esto significa. Para que la separación funcione bien y no se entorpezcan unas partes con otra en el ejercicio de su autonomía debe imperar “La lógica de la confianza y de la buena fe” entre sus distintos grupos y al interior de ellos de forma tal que se llegue al más eficiente y efectivo de los controles: la autorregulación. Pero esto significa que los individuos cumplan con perfiles afines a esta conducta de alto compromiso social y conciencia tribal.

BIBLIOGRAFÍA

- Correspondencia y presentaciones varias Sintraemsirva E.S.P.
- BLAUG, Mark (2001). Teoría económica en retrospectiva. México D.F.: FCE
- CARROLL, Glenn y TEECE, David (2000). Empresas, Mercados y jerarquías. Oxford: Oxford university press.
- HALL, Richard. (1996). Organizaciones: Estructuras, procesos y resultados. Naucalpán de Juárez: Prentice Hall Hispanoamericana S.A. 6ª.Ed.
- HARMON, Michael Y MAYER Richard. (1999). Teoría de la organización para la administración pública. México D.F: FCE.
- HEIKKILA, Tanya e ISETT, Kimberley (2004). “Modeling Operational Decision Making in Public Organizations: An Integration of Two Institutional theories”. *The American Review of Public Administration*. vol. 34, No. 1, 3-19. SAGE Publications, Thousand Oaks, CA, EE. UU.
- MELÉ, Domenec (2007). Responsabilidad social de la empresa: una revisión crítica a las principales teorías”. *Revista vasca de economía Ekonomiaz* No. 65, 2º Cuatrimestre. Consultado en 09-IX-08 desde http://www1.euskadi.net/ekonomiaz/taula4_c.apl?REG=850
- MENARD, CLAUDE (1997). Economía de las Organizaciones. Bogotá: Editorial Norma.
- MEYER, John. y ROWAN, Brian. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia en POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

MILLER, ROGER y MEINERS, ROGER (1990). Microeconomía. Naucalpán de Juárez: Mc Graw Hill Interamericana de México S.A. 2ª. Ed.

NILAKANT, Venkataraman Y RAO, Hayagreeva (1994): "Agency Theory and Uncertainty in Organizations: an Evaluation", *De Gruyter, Economics/wirtschaftswissenschaften*, vol. 15, Issue 5, Berlín, pp. 649-672.

NORTH, Douglas (1993): "Desempeño económico en el transcurso de los años", *conferencia en Estocolmo, Suecia, 9 de diciembre al recibir el Premio Nobel de Ciencias Económicas*.

POWELL, Walter y DI MAGGIO, Paul. (1999). El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

ROMERO, Jorge Javier (1999). "Estudio Introductorio" en POWELL, Walter y DIMAGGIO, Paul. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SIMON, Herberth (1991): "Organizaciones y mercados", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, nº 2, primavera 1991, pp. 25-44. Traducción de Guillermo Ramírez Hernández, consultado en 10-11-2004 desde

http://www.eumed.net/cursecon/textos/simon-organizaciones_y_mercados.htm,.

TELLO CASTRILLÓN, Carlos. (2006). "Definición preliminar de mecanismos de mercado y su relación con los Mecanismos de no mercado". *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 12, nº 1. Caracas, pp. 73-99.

TELLO CASTRILLÓN, Carlos y BLANCO OSPINA, Clara Mercedes (2008). "Estudiando el equilibrio organizacional". *Revista Universidad Y Empresa*. Universidad del Rosario. vol:7 fasc. 15. Bogotá, pp. 67 – 104

TELLO CASTRILLÓN, Carlos (2009). Abordaje de conceptos sobre la organización. Palmira: Universidad Nacional de Colombia.

VARELA BARRIOS, Edgar (2007). Gestión y gobernabilidad en Emcali: liberalización de los servicios públicos y vulnerabilidad de las burocracias. Santiago de Cali: Facultad de Ciencias de la Administración Universidad del Valle.

WILLIAMSON, OLIVER Y SIDNEY G. WINTER (1996): La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

RESEÑA BIOGRÁFICA

El profesor Carlos Tello Castrillón, nació en Cali – Valle del Cauca y es profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia Sede Palmira – Valle del Cauca. Es Administrador de empresas, Economista y MBA todo en la Universidad del Valle en Cali-Colombia. Se ha desempeñado como Director de Carrera de Administración de empresas y actualmente ocupa el cargo de Coordinador del área curricular socio-económica. Es Director del "Grupo de estudios neoinstitucionales" de su universidad y miembro del "Grupo de investigación en políticas públicas" del profesor Edgar Varela Barrios de la Universidad del Valle. Ha sido profesor en los postgrados y pregrados de la Universidad del Valle, de la Universidad Nacional de Colombia Sede Manizales, y de los pregrados en la Universidad Javeriana Cali entre otras.

Sus áreas de trabajo incluyen la Economía Neoinstitucional, la teoría y política monetaria, los estudios organizacionales y, las políticas públicas. Al respecto ha publicado varios artículos y su libro “Abordaje de conceptos sobre la organización” publicado por su universidad, igualmente ha sido conferencista en Rostock, Alemania y ponente en varios eventos nacionales e internacionales.

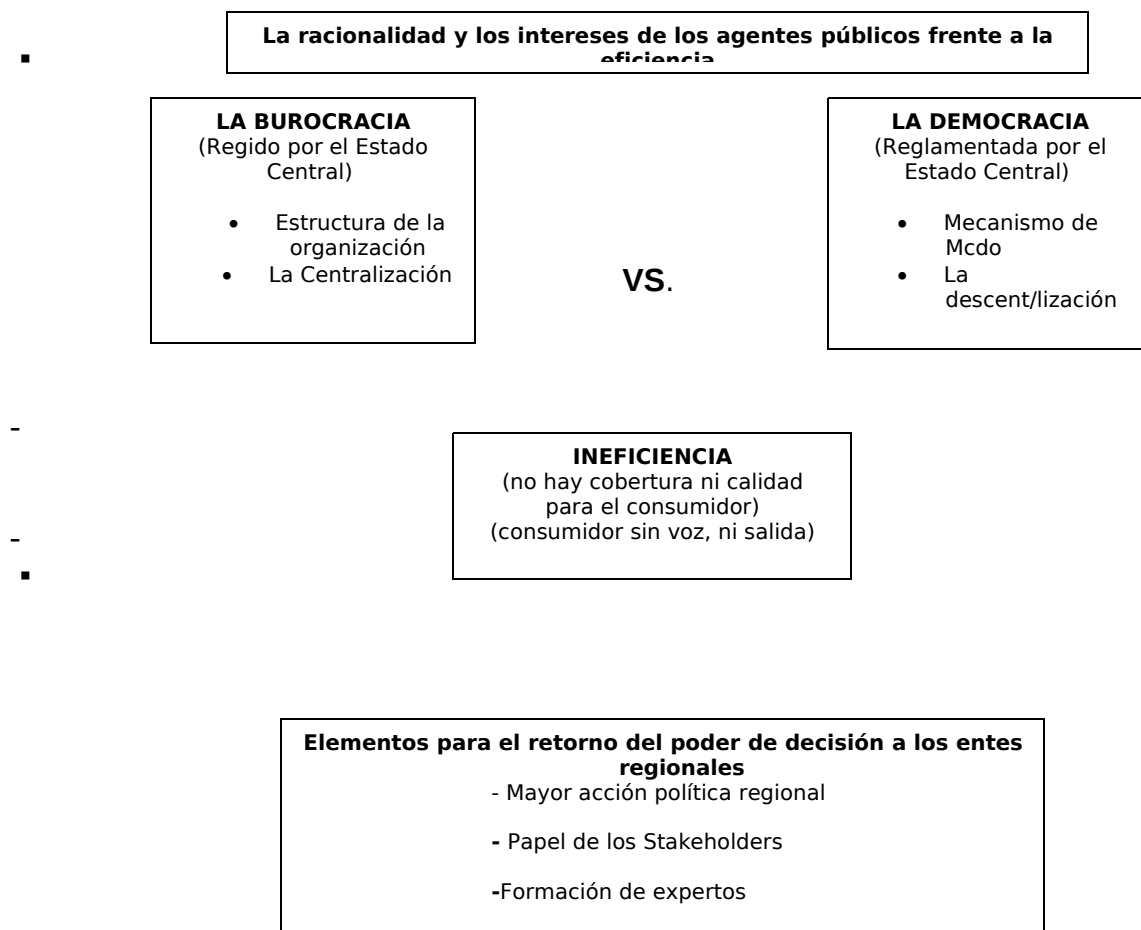
Dirección postal: Carrera 32 Chapinero vía Candelaria. Dpto. de Ciencias Sociales. Palmira- Valle del Cauca-Colombia

Teléfonos: (57)(2) 2717025 – Fax (57)(2) 2717008

E mail: ctelloc@palmira.unal.edu.co
catelloca@unal.edu.co

página web: <http://www.docentes.unal.edu.co/catelloca/>

Figura 1. PRESENTACIÓN DEL CONFLICTO



Fuente: elaboración propia